

**UNIVERSIDAD DE MADRID**  
**FACULTAD DE DERECHO**



TESIS DOCTORAL

**La capacidad para concluir tratados de las organizaciones internacionales : distinción entre contrato y tratado en los organismos de préstamo**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR  
PRESENTADA POR

**Luis Aparicio Sacristán**

Madrid, 2015



LA CAPACIDAD PARA CONCLUIR TRATADOS DE LAS  
ORGANIZACIONES INTERNACIONALES. DISTINCION  
ENTRE CONTRATO Y TRATADO EN LOS ORGANISMOS  
DE PRESTAMO.

—ooOoo—

Tesis presentada para la obtención  
del título de Doctor en la Facultad  
de Derecho de la Universidad de Ma-  
drid, por

LUIS APARICIO SACRISTAN

Curso 1961-1962

---

"MULTICOP"

Tel. 2 22 61 32

M A D R I D



BIBLIOTECA  
DE DERECHO

ABREVIATURAS . . . . .	III
BIBLIOGRAFIA . . . . .	V
INTRODUCCION . . . . .	1

P a r t e P r i m e r a

CAPITULO I.- FUNDAMENTACION DE LA CAPACIDAD JURIDICA DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES PARA CONCLUIR TRATADOS.

A.- Entronque jurídico e histórico de la cuestión. . .	3
1.- Aspecto jurídico . . . . .	3
2.- Aspecto histórico. . . . .	6
B.- Posición del Tribunal Internacional de Justicia. .	8
C.- Posición de la doctrina. . . . .	10
D.- Diferencia que supone el señalamiento o no de tal capacidad en el texto constitutivo . . . . .	13

CAPITULO II.- LA CAPACIDAD EN LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y SUS MANIFESTACIONES.

A.- La Sociedad de Naciones. . . . .	15
B.- La Organización de las Naciones Unidas . . . . .	22
1.- Artículos donde se menciona la capacidad de la Organización . . . . .	25
2.- Caracter de tal enunciación. . . . .	31
3.- No limitación de la capacidad de la O.N.U. a tales artículos. . . . .	34
a) Acuerdos con Estados miembros . . . . .	34
b) Acuerdos con Estados no miembros. . . . .	35
c) Acuerdos con otras organizaciones internacionales. . . . .	35
C.- Otras organizaciones . . . . .	35
1.- Organizaciones de verdadero caracter internacional . . . . .	36
a) Organización Internacional del Trabajo. . .	37
b) Banco Internacional de la Reconstrucción y el Fomento. . . . .	41
c) Organización de la Aviación Civil Internacional. . . . .	44
d) U.N.E.S.C.O. . . . .	46
2.- Organizaciones de caracter continental . . . .	48
a) Organización de Estados Americanos. . . . .	48
b) Consejo de Europa . . . . .	51
3.- Organizaciones de caracter regional. . . . .	55
a) Liga Arabe. . . . .	56
b) Organización del Tratado del Atlántico Norte . . . . .	57
c) Organización del Tratado del Asia del Sudeste. . . . .	60
d) Pacto de Varsovia . . . . .	61
e) Plan Colombo. . . . .	63
f) Comunidad Europea del Carbón y del Acero. . .	64
g) Comunidad Económica Europea . . . . .	74
D.- Su significado . . . . .	87

CAPITULO III.- CONCLUSION DE TRATADOS, ORGANOS COMPETENTES. .	95
CAPITULO IV.- CONSTITUCIONALIDAD Y NATURALEZA DE LOS MISMOS.	103
CAPITULO V.- CLASIFICACION. . . . .	111

## P a r t e   S e g u n d a

CAPITULO I.- ORGANISMOS INTERNACIONALES DE PRESTAMO. . . . .	114
A.- Actividades financieras de algunas organizaciones internacionales . . . . .	115
1.- Sociedad de Naciones. . . . .	115
Comisión Europea del Danubio. . . . .	117
2.- Organización de las Naciones Unidas . . . . .	119
3.- Comunidad Europea del Carbón y del Acero. . . . .	121
B.- Organizaciones internacionales esencialmente financieras . . . . .	124
1.- Banco de Reglamentos Internacionales. . . . .	124
2.- Fondo Monetario Internacional . . . . .	126
3.- Banco Internacional de la Reconstrucción y el Fomento . . . . .	128
4.- Sociedad Financiera Internacional . . . . .	132
C.- Su significado. . . . .	134
CAPITULO II.- DISTINCION ENTRE CONTRATO Y TRATADO . . . . .	136
A.- Generalidades . . . . .	136
B.- Algunas consideraciones sobre los tratados. . . . .	138
C.- Importancia de la distinción dentro de las organizaciones internacionales financieras. . . . .	141
1.- Dificultades que presenta esta distinción . . . . .	141
2.- El particular caracter de los contratos bancarios. . . . .	142
3.- Especial consideración de la misma dentro de las actividades del B.I.R.D.. . . . .	144
CONCLUSION . . . . .	148

- - - - -



## ABREVIATURAS

A.E.	Annuaire européen.
A.F.D.I.	Annuaire français de droit international.
A.I.D.I.	Annuaire de l'Institut de Droit International.
A.J.I.L.	American Journal of international law.
A.S.D.I.	Annuaire suisse de droit international.
B.I.R.D.	Banco Internacional para la Reconstrucción y el Fomento (BANK).
B.R.I.	Banco de Reglamentos Internacionales.
B.Y.I.L.	British Yearbook of international law.
C.E.	Consejo de Europa.
C.E.C.A.	Comunidad Europea del Carbón y del Acero (E.C.S.C.).
C.E.D.	Comisión Europea del Danubio.
C.E.E.	Comunidad Económica Europea (E.E.C.).
C.I.	La Comunità Internazionale.
F.M.I.	Fondo Monetario Internacional.
I.C.L.Q.	International and Comparative law Quarterly
I.I.A.	International Institute of Agriculture.
I.L.A.	International Law Association.
I.P.P.C.	International Penal and Penitentiary Committee.
O.A.A.	Organización de la Alimentación y de la Agricultura (F.A.O.).
O.A.C.I.	Organización Internacional de la Aviación Civil (I.C.A.O.).
O.I.T.	Organización Internacional del Trabajo (I.L.O.).
O.M.M.	Organización Meteorológica Mundial
O.M.S.	Organización Mundial de la Salud (W.H.O.).
O.N.U.	Organización de las Naciones Unidas.
O.N.U.C.	Organización de las Naciones Unidas para el Congo.
O.R. WHO	Official Records of the W.H.O.
R.C.A.D.I.	Recueil des cours de l'Académie de droit international.
R.D.I.	Rivista di diritto internazionale.
R.D.I.L.C.	Revue de droit international et de législation comparée.
R.E.D.I.	Revista Española de derecho internacional.
R.G.D.I.P.	Revue générale de droit international public.
R.I.T.D.	Revue internationale de la théorie du droit.
R.T.N.U.	Recueil de tratados de las Naciones Unidas.
Répertoire	Repertorio de la práctica seguida por los órganos de las N.U.
S.D.N.	Sociedad de Naciones.
S.E.A.T.O.	Organización del Tratado de Asis del Sudeste.
S.F.I.	Sociedad Financiera Internacional.
T.I.J.	Tribunal Internacional de Justicia (C.I.J.).
T.P.J.I.	Tribunal Permanente de Justicia Internacional (C.P.J.I.).

U.N.C.I.O. Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Organización internacional.

U.N.E.S.C.O. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

U.N.I.C.E.F. Fondo Internacional de socorros a la infancia.

U.N.J.S.P.F. United Nations Joint Staff Pension Fund.

U.P.U. Unión Postal Universal.

# BIBLIOGRAFIA

## T e x t o s.

- ADAM, H.T., "Les établissements publics internationaux", Paris 1957.
- AGUILAR NAVARRO, M., "Derecho Internacional Público", 2 tomos, Madrid - 1952 y 1954.
- ANZILOTTI, D., "Cours de droit international", Paris 1929.
- BALLADORE-PALLIERI, G., "La formation des traités dans la pratique internationale contemporaine", RCADI, 1949, I, pp. 469-544.
- BARCIA TRELLES, C., "El Pacto del Atlántico", Madrid 1950.
- BASDEVANT, J., "La conclusión et la redaction des traités et des instruments diplomatiques autres que les traités", RCADI, 1926, V, pp. - 539-643.
- BIBIE, M., "La Communauté internationale et ses institutions", Paris, - 1949.
- BLOCISZEWSKI, J., "Le régime international du Danube", RCADI, 1926, I, - pp. 257-340.
- BOURQUIN, M., "Règles générales du droit de la paix", RCADI, 1931, I, pp. 5-229.
- BOURQUIN, M., "La Sainte-Alliance un essai d'organisation européenne", - RCADI, 1953, II, pp. 377-461.
- BOURQUIN, M., "L'Etat souverain et l'organisation internationale", New - York 1959.
- BRIERLY, J.L., "Le fondement du character obligatoire du Droit Interna- tional", RCADI, 1928, III, pp. 467-549.
- BRIERLY, J.L., "The Law of Nations", Oxford 1955.
- BROCHES, A., "International legal aspects of the operations of the World Bank", RCADI, 1959, III, pp. 297-409.
- BOURDEAU, "Traité de science politique", Paris 1949, 3 tomos.
- CAHIER, Ph., "Etude des accords de siège conclus entre les organisations internationales et les Etats où elles résident", Milan 1959.
- CARRILLO SALCEDO, J.A., "La recepción del recurso contencioso-administra tivo en la Comunidad Europea del Carbón y del Acero", Sevilla 1958.
- CASTRO Y BRAVO, F., "Derecho Civil de España", 2 tomos, Madrid 1955.
- CORDERO TORRES, J. M., "Textos básicos de la organización internacional", Madrid 1955.
- CHAILLEY, P., "La nature juridique des traités internationaux selon le - droit contemporaine", Paris 1932.
- CHAUMONT, CH., "Les organisations internationales", 2 fascículos, París 1948-49.
- DELBEZ, L., "Manuel de droit international public", Paris 1951.
- DUCLOS, P., "La réforme du Conseil de l'Europe", Paris 1958.
- DUGUIT, L., "Traité du droit constitutionnel", 5 tomos, París 1927.
- DUPUY, R.J., "Le droit des relations entre les organisations internatio- nales", RCADI, 1960, II, pp. 457-598.
- FAUCHILLE, P., "Traité de droit international public", 4 tomos, París - 1926.

- FERNANDEZ-SHAW, F.G., "La Organización de los Estados Americanos", Madrid 1959.
- FERRARA, F., "Teoría de las personas jurídicas", Madrid 1929.
- FIORE, "Nouveau droit international public", 4 tomos, París 1885.
- FISCHER, G., "L'énergie atomique et les Etats-Unis", Paris 1957.
- FISCHER, J., "L'entr'aide financière internationale", RCADI, 1924, IV, - pp. 113-157.
- GARRIGUES, J., "Contratos bancarios", Madrid 1958.
- GINER, F., "La persona social", 2 tomos, Madrid 1923.
- GOODRICH, L. et HAMBRO, E., "Commentaire de la Charte des Nations Unies", Neuchatel 1946.
- GOODRICH, L., "The United Nations", New York 1959.
- GRIZIOTTI, C., "La Banque des Règlements Internationaux", RCADI, 1932, - IV, pp. 359-463.
- GUGGENHEIM, P., "L'Organisation de la Société Internationale", Lausana - 1944.
- GUGGENHEIM, P., "La validité et la nullité des actes juridiques internationaux", RCADI, 1949 I, pp. 195-265.
- GUGGENHEIM, P., "Traité de droit international public", Genève 1954.
- GUTT, C., "Les Accords de Bretton Woods et les Institutions qui en sont issues", RCADI, 1948, I, pp. 71-165.
- HAMEL, J., "Les formes internationales des crédits bancaires", RCADI, - 1935, I, pp. 207-285.
- HARTMANN, "Basic documents of international relations", New York 1951.
- HERNANDEZ GIL, A., "Derecho de obligaciones", Madrid 1960.
- HILL, M., "The economic and financial organization of the League of Nations", Washington 1946.
- JESSUP, Ph., "A modern law of nations", New York 1948.
- JESSUP, Ph., "Transnational law", New Haven 1956.
- JEZE, J., "La garantie des emprunts publics d'Etat", RCADI, 1925, II. - pp. 153-236.
- JIMENEZ DE ARECHAGA, E., "Derecho Constitucional de las Naciones Unidas" Madrid 1958.
- KASME, B., "La capacité de l'Organisation des Nations Unies de conclure des traités", Paris 1960.
- KAUFMANN, W., "Les unions internationales de nature économique", RCADI, - 1924, II, pp. 181-289.
- KELSEN, R., "El contrato y el tratado analizados desde el punto de vista de la teoría pura del derecho", México 1943.
- KELSEN, H., "The law of the United Nations", London 1950.
- KELSEN, H., "Principles of international law", New York 1952.
- KELSEN, H., "Théorie du Droit International public", RCADI, 1953, III, - pp. 1-203.
- KOHNSTAMM, M., "The European Coal and Steel Community", RCADI, 1956, II, pp. 1-18.
- KOPELMANAS, L., "L'Organisation des Nations Unies", Paris 1947.
- KRAUS, H., "Système et fonctions des traités internationaux", RCADI 1934, IV, pp. 317-399.

- LABEYRIE-MENAHEN, C., "Des institutions spécialisées. Problèmes juridiques et diplomatiques de l'administration internationale". Paris, - 1953.
- LAPENNA, I., "Conceptions soviétiques de droit international public", Paris 1954.
- LAUTERPACHT, H., "Private law sources and analogies of international law", Londres 1927.
- LAUTERPACHT, H., "Règles générales du droit de la paix", RCADI, 1937, IV, pp. 99-419.
- LISZT, F. von, "Le droit internationale", Paris 1927.
- L'HUILLIER, F., "Les institutions internationales et transnationales", Paris 1961.
- L'HUILLIER, J.A., "Théorie et pratique de la coopération économique internationale", Paris 1957.
- LINDSAY, K., "European Assemblies", London 1960.
- LOUTER, J. de, "Le droit international public positif", 2 tomos. Oxford 1920.
- MARIOTTE, P., "Les limites actuelles de la compétence de la Société des Nations", Paris 1926.
- MASON, H.L., "The European Coal and Steel Community", The Hague 1955.
- MESINEO, "Doctrina general del contrato", Buenos Aires 1952.
- NUSSBAUN, A., "Historia del Derecho Internacional", Madrid 1957.
- OPPENHEIM, L. and LAUTERPACHT, H., "International law", 2 tomos, London 1952 y 1955.
- ORUE, R., "La Sociedad de Naciones", Madrid 1932.
- PADIRAC, R., "L'égalité des Etats et l'organisation internationale", Paris 1953.
- PEREZ PARDOS, J.L., "Derechos del Hombre en el Consejo de Europa", Murcia 1960.
- PROBST et CARROZ, "Personnalité juridique internationale et capacité de conclure des traités de l'O.N.U. et des institutions internationales", Paris 1953.
- REDSLOB, R., "Histoire des grands principes du droit des gens", Paris 1923.
- REDSLOB, R., "Traité du droit des gens", Paris 1950.
- REUTER, P., "Le Plan Schuman", RCADI, 1952, II, pp. 523-628.
- REUTER, P., "La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier", Paris 1953.
- REUTER, P., "Les organisations internationales", Paris 1955.
- REUTER, P., "Droit international public", Paris 1958.
- REUTER, P., "Instituciones internacionales", Barcelona 1959.
- REUTER, P., "Cours sur les organisations européennes", Paris 1959-60.
- REUTER, P., "Cours general sur principes de droit international public", A.D.I., 1961.
- RIEBEN, H., "From the cartelisation of european heavy industries to the European Coal and Steel Community", RCADI, 1956, II, pp. 117-171.
- ROBERTSON, A.H., "The Council of Europe", London 1960.
- ROSENNE, S., "The United Nations treaty practice", RCADI, 1954, II, pp. 281-443.

- ROSS, A., "Constitución de las Naciones Unidas", Madrid 1954.
- ROUSSEAU, CH., "Derecho internacional público", Barcelona 1957.
- ROUSSEAU, CH., "Principes generaux du droit international public", París 1944.
- SALMON, J., "La rôle des organisations internationales en matiere de - prêts et d'emprunts", Londres 1958.
- SANSON-TERAN, J., "Universalismo y regionalismo en la Sociedad Inter<sup>ta</sup> tal contemporánea", Barcelona 1960.
- SCELLE, G., "Precis de droit des gens", 2 tomos, París 1932.
- SCELLE, G., "Règles générales du droit de la paix", RCADI, 1933.
- SCHNEIDER, J.W., "The treaty-making power of the international organiza- tions", Genève 1959.
- SCHWARZENBERGER, G., "A manual of international law", London 1960.
- SERENI, A.F., "Les principes généraux du droit des organisations interna- tionales", París 1961 (Association des Etudes Internationales).
- SIERRA NAVA, J.M<sup>a</sup>., "El Consejo de Europa", Madrid 1957.
- SIOTTO-PINTOR, M., "Les sujets de droit international autres que les - Etats", RCADI, 1932, III, pp.
- SØRENSEN, M., "Le Conseil de l'Europe", RCADI, 1952, II, pp. 121-199.
- SØRENSEN, M., "Principes de droit international public", RCADI, 1960, - III, pp. 1-254.
- SOCINI, R., "Rapports et conflits entre Organisations Européenes", Leyde 1960.
- SOKOLA, T., "Organización del Tratado del Atlántico Norte", Buenos Aires 1955.
- SPIROPOULOS, J., "L'individu et le droit international", RCADI, 1929, V, pp. 195-269.
- SPIROPOULOS, J., "Théorie générale de droit international", París 1930.
- VERDROSS, A., "Derecho internacional público", Madrid 1955.
- VISSCHER, P. de, "De la conclusion des traités internationaux", Bruxe- lles 1943.
- VISSCHER, P. de, "Les tendances internationales des constituions moderns" RCADI, 1952, I, pp. 511-577.
- YOU, P., "Le préambule des traités internationaux", Fribourg 1941.
- ZEMANEK, K., "Das Vertragsrecht der internationalen Organisationen", Wien 1957.

#### A r t í c u l o s

- ADAM, H.T., "Nature des accords de prêt de la Banque" RGDIP, 1951, pp. 50-72.
- BALLADORES PALLIERI, G., "La personalità delle organizzazioni internazio- nali", D.I., 1960, vol. XIV n<sup>o</sup> 3, pp. 230-255.
- BATTIFFOL, E., "Les conflits de lois en matière de contratas dans la C.E. E.", Colloque des Facultés de droit. Les problemes juridique et eco- nomique du M.C., Lille 1960, pp. 73-81.
- BRANDON, M., "Analysis of the terms "treaty" and "international agree- ment" for purposes of registration under article 102 of the United Nations Charter", AJIL, 1953, pp. 49-69.
- BYE, M., "Communauté européenne et économie mondiale", Les Affaires étran- gères, V, pp. 267-285.

- CARRILLO SALCEDO, J.A., "La potestad reglamentaria de los ordenamientos jurídicos de las comunidades supranacionales europeas", REDI, vol. XI, 1-2, pp. 168-198.
- CARTOU, G., "Le Marché Commun et la technique du droit public", RDP, - 1958, I, pp. 186-219.
- CHAUMONT, CH., "La situation juridique des Etats membres a l'égard de - la force d'urgence des Nations Unies", AFDI, 1958, pp. 399-439.
- CHAYET, C., "Les accords en forme simplifiée", AFDI, 1957, pp. 3-13.
- CHRETIEN, M., "Les divers problèmes fiscaux des trois Communautés européennes", Colloque des Facultés de Droit, Lille 1960, pp. 255-301.
- COSSIO, A. de, "Evolución del concepto de la personalidad y sus repercusiones en el derecho privado", Revista de Derecho Privado, 1942, - pp. 749-762.
- FISCHER, J., "Legal character of the Bank of International Settlements" AJIL, 1930, pp. 665-674.
- FITZMAURICE, G., "The law and procedure of the International Court of - Justice: treaty interpretation and certain other treaty points" BY BIL, 1951, pp.
- GOUDET, "Legal problems of the E.E.C. and the E.F.T.A.", I.C.L.Q., *Supplementary Publication* n° 1 (1961) pp. 18-22
- GROSHENS, J.C., "La Société Financière Internationale", AFDI, 1957, pp. 417-435.
- HEYDTE, F.A. von der, "El Orden supranacional", REDI, vol. VIII, 1-2, - pp. 77-103.
- IMBERT, L., "Le régime juridique actuel du Danube", RGDIP, 1951, I, pp. 73-94.
- JESSUP, P., "Modernization of the law of international contractual agreements", AJIL, 1947, pp. 378-405.
- KELSEN, H., "Contribution à la théorie du traité international", RITD, 1936, pp. 253-297.
- KELSEN, H., "The basis of the obligation in international law", Estudios de Derecho Internacional, Homenaje al profesor Barcia Trelles, Universidad de Santiago de Compostela, 1958, pp. 103-110.
- LACHS, M., "Les conventions multilaterales et les organisations internationales contemporaines", AFDI, 1956, pp. 334-342.
- LAUTERPACHT, H., "Interpretation des traités", AIDI, 1950, I, pp. 366-434.
- LAVASSEUR, G., "Les sanctions dans le traité constitutif du Marché Commun", Colloque des Facultés de Droit, Lille 1960, pp. 95-119.
- LEGAZ LACAMBRA, L., "Derecho Internacional y Política Internacional", - Homenaje al profesor Barcia Trelles, Universidad de Santiago de - Compostela, 1958, pp. 111-118.
- LUNA, A. de, "Fundamentación jurídica del Derecho Internacional", Actas del Primer Congreso Hispano Luso-Americano de Derecho Internacional, I, Madrid 1951, pp. 428-470.
- MARCHAL, J., "Marché Commun et Zone de Libre Echange", Colloque des Facultés de Droit, Lille 1960, pp. 157-171.
- MARTINO, G., "Associazione economica europea e Mercato Comune", Università di Ferrara, Quaderni del Centro di Documentazione e studi sulle Comunità Europee, I, 1960, pp. 73-96.
- MERVYN JONES, J., "International agreements other than "inter-state treaties". Modern developments". BYIL, 1944, pp. 111-122.
- MONACO, R., "Les relations extérieures de la C.E.C.A.", AF, 1958, pp. - 75-95.

- MYERS, D.P., "The name and scope of treaties", AJIL, 1957, pp. 574-605.
- PARRY, C., "The treaty making power of the United Nations", BYIL, 1949, pp. 108-150.
- POTTER, P., "Origin of the term International Organization", AJIL, 1945, pp. 803-806.
- REUTER, P., "Organisations internationales et evolution du droit", Etudes en l'honneur d'Achille Mestre", París 1956, pp. 447-459.
- REUTER, P., "Affaires étrangères et communautés européennes", Les Affaires étrangères, V, pp. 305-388.
- REUTER, P., "Communautés européen et technique d'unification", Colloque des Facultés de Droit, Lille 1960, pp. 15-25.
- SALMON, J., "Les contrats de la BIRD", AFDI, 1956, pp. 635-642.
- SAVATIER, R., "Droit international privé et Marché Commun", Colloque des Facultés de Droit, Lille 1960, pp. 55-71.
- SCELLE, G., "De la prétendue inconstitutionnalité interne des traités", RDP, 1952, n° 68, pp. 1012-1028.
- SCHWARZENBERGER, G., "Reflections on the law of international institutions", Current Legal Problems 1960, pp. 276-292.
- SOTO, J., "Le problème de l'-exécutif- dans les trois Communautés", Colloque des Facultés de Droit, Lille 1960, pp. 121-155.
- VIGNOCCHI, G., "Gli organi comuni e le loro funzioni", La Comunità Europea, II, 1961, pp. 69-92.
- VILLEY, D., "Le Marché Commun dans l'optique européenne", Revue d'économie politique, 1958, pp. 11-42.
- VISSCHER, CH. de, "Coutume et traité en droit international public", — RGDI, 1955, pp. 353-369.
- WEST, R.L., "The United Nations and the Congo financial crisis: lessons of the first year", IO, vol. XV, n° 4, 1961, pp. 603-617.
- WILLIAMS, J.F., "The status of the League of Nations in International law", ILA 1926, pp. 675-695.

#### D o c u m e n t o s (más frecuentemente citados)

- Recueil des traités de la Société des Nations.
- U.N.C.I.O.
- United Nations Yearbook.
- Handbook on the legal status, privileges and immunities of the U.N. (ST/LEG/2).
- Rapports de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas.
- Brierly, J.L., Rapport sobre el derecho de tratados (A/CN.4/23, y A/CN.4/43.)
- Lauterpacht, H., Rapport sobre el derecho de tratados (A/CN.4/63, y A/CN.4/87).
- Fitzmaurice, G., Rapport sobre el derecho de tratados (A/CN.4/101, A/CN.4/107, A/CN.4/115, y A/CN.4/120).
- Cahiers de la Fondation National de Sciences politiques. "La C.E.C.A." París 1953.
- Servicios de Estudios del Banco de Urquijo. "El Mercado Común Europeo", Madrid 1957.



## INTRODUCCION

Al escribir en estos momentos sobre la capacidad de las organizaciones internacionales, quedamos un poco fuera de la polémica que detractores y defensores de la misma han sostenido. La doctrina tradicional que consideraba al Estado como sujeto exclusivo del Derecho internacional, ha sido abandonada. Actualmente está admitida, por completo, la existencia de sujetos distintos de los Estados (1).

Pero esto que podría suponer una plena equiparación, no es exacto.- Se admite el caracter de persona jurídica de tales organizaciones, pero no de una manera total o plena. Queda pues por aclarar el alcance de tal capacidad.

En ciertas organizaciones, viene determinada en su texto constitutivo, en cuyo caso el problema a resolver se limita a matizar tal enunciación. Pero en otros, no aparece, siendo entonces necesario en primer lugar, determinarla y, en segundo, señalar el grado de la misma.

Este será pues, el objeto de lo que pudiéramos considerar primera parte de nuestro trabajo.

La segunda parte, la dedicaremos a los organismos internacionales - de préstamo y a distinguir el alcance de los términos contrato y tratado, tan necesaria para la actuación de los mismos.

Por el momento, no existe una clara diferenciación entre dichos términos. Normalmente, se señala la pertenencia del contrato al derecho privado, mientras que el empleo del segundo se reserva para los negocios de caracter internacional. Pero uno y otro se refieren al mismo orden de cosas; un acuerdo de voluntades.

Kelsen (2), recoge esta distinción para a continuación y bajo el término convenio, hacer de ellos el mismo estudio. Y esta conducta es la imperante. Por nuestra parte, no creemos que tal equiparación lo sea de una manera definitiva como se pretende, nuestro parecer es el de que existen

- - - - -  
(1).- Excepción puede considerarse la postura de Redslob, infra p.12.

(2).- Kelsen, "El contrato y el tratado analizados desde el punto de vista de la teoría pura del derecho", p. 1.

diferencias que aconsejan en cada momento el empleo de uno y otro término con la precisión debida.

De esta manera, una vez señalado el tema del presente trabajo, nos queda por decir que la amplitud de nuestro enunciado, no lleva consigo - el estudio de todas las organizaciones internacionales existentes. Tal obra quizá la intentemos en un futuro próximo, pero en estos momentos, - resulta imposible por el carácter del mismo. Unas, por falta de datos, - otras por su escasa actualidad o su carácter secundario en el concierto mundial, no serán objeto de nuestra atención, no queriendo esto decir, - que tales organizaciones no tengan importancia. sino que, repetimos, el carácter limitado de esta obra y el encontrarse en otras más conocidas - los rasgos que las informan, nos permiten prescindir de su estudio, limitándonos a enunciarlas.

Por último, nos resta indicar, que el carácter objetivo de nuestro estudio, no se verá empañado por el postergamiento de que nuestro país - es objeto en buen número de las organizaciones internacionales. Al mismo tiempo, mantendremos en todo momento una postura doctrinal en la que extraordinariamente se concederá beligerancia al profundo sentido político que en toda organización internacional existe.

## P A R T E P R I M E R A

### CAPITULO I

#### FUNDAMENTOS SOBRE LA CAPACIDAD JURIDICA DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES PARA CONCLUIR TRATADOS.

A.- Entronque jurídico e histórico de la cuestión.

1.- Aspecto jurídico.

Los conceptos de sujeto y persona, originarios del derecho privado al ser utilizados por el derecho público y después por el internacional, habrán de adaptarse al medio en que estos se desenvuelven. Así, dentro de este último, se continuará usando el término de sujeto hablándose de sujetos internacionales, que en un principio reducido a los Estados, ultimamente ha venido a elevarse su número por el nacimiento de unos entes que, agrupando un número mayor o menor de aquellos, con unos fines propios y unos medios para su cumplimiento, han venido a participar de tal carácter.

Estos sujetos, en cuanto que el Derecho les reconoce la condición de miembros de la comunidad en que se desenvuelven, pueden ser denominados personas (personas jurídicas). Atributo de la condición de persona, es la personalidad, que vendría a ser la "cualidad jurídica de ser titular y perteneciente a la comunidad jurídica que corresponde al hombre (como tal) y que se reconoce o concede (traslativamente) a ciertas organizaciones humanas" (1).

Necesidades de construcción de la persona jurídica, ha determinado el que la doctrina moderna se ocupe del significado técnico del término persona, y así, los conceptos derivados capacidad jurídica y de obrar, adquieren su verdadero significado sólo si son referidos a la persona(2).

- - - - -

(1).- Castro, "Derecho Civil de España", t. 2, p. 31.

(2).- id. id., p. 32.

Partiendo de estas ideas desenvueltas en el derecho privado y reconociendo la capacidad como un atributo de la personalidad, debemos ver - el significado y evolución de la misma, identificándonos con el parecer de Scelle de que el estudio de la personalidad debe hacerse desde la teoría general del derecho, "sin hacer discriminaciones preconcebidas, ya - entre el derecho interno y el derecho internacional, ya entre el derecho internacional público y el derecho internacional privado" (1).

Esta situación de la personalidad dentro de la teoría general del derecho, no justifica el olvido por parte de los internacionalistas de - las características que la misma presenta en otras ramas jurídicas, y es - pecialmente en el orden interno (2), que es en definitiva donde surge es - te concepto, lo cual aconseja precisar su punto de partida y ver cómo se presenta en nuestros días, ya dentro de nuestra disciplina principalmen - te.

La primera noción de esta categoría jurídica la encontramos en Her - mogeniano cuando dice, "cum igitur hominum causa omne jus constitutum - sit" (3). "De aquí se deduce que, siendo el derecho en sus relaciones po - sitivas fenómeno histórico, el ordenamiento jurídico de cada época, de - cada lugar, se hallará determinado necesariamente, por la idea que del - hombre tenga vigencia en el espacio y en el tiempo en que la norma se - produzca... Ahora bien, si el derecho tiende a resolver la tensión exis - tente entre el hombre y la comunidad en una síntesis superior, es induda - ble que según el punto de mira adoptado sea éste o aquél, predominará en el sistema jurídico el aspecto público o el privado" (4). La ascensión - del aspecto público en todos los sistemas jurídicos ha sido tan eviden - te, que determinará el que el individuo tienda a unirse para mejor aten - der a sus intereses, surgiendo de esta manera unas colectividades, que - "ya sean histórico-naturales o voluntarias, no son otra cosa que la plu - ralidad de hombres que se renuevan en el tiempo y que persiguen un fin - común, o un fin supremo de defensa o solidaridad humana, o un objeto par - ticular de los asociados" (5). Surgen así una serie de figuras jurídi - cas tales como las corporaciones (universitas personarum) y las fundacio - nes (universitas bonorum), "mediante la cual se extiende la idea de per - sonalidad jurídica, no ya a un conjunto de personas, sino a un conjunto de bienes afectos a un fin trascendente" (6).

- - - - -

(1).- Scelle, "Règles générales du droit de la paix", p. 364.

(2).- Aguilar Navarro, "Derecho Internacional Público. Estructura de la Sociedad Internacional", p. 40.

(3).- Digesto 1, 5, 2. (Tomado del artículo de Cossío, "Evolución del - concepto de la personalidad y sus repercusiones en el Derecho pri - vado", p. 749.

(4).- Cossío, id. id.

(5).- Ferrara, "Teoría de las personas jurídicas", p. 339.

(6).- Cossío, id., p. 760.

Para explicar la personalidad de estos entes colectivos, se han formulado las más variadas teorías (1). Por nuestra parte, admitiendo el interés de la polémica "por formar parte de (uno de los problemas) que promueve el movimiento orgánico y dinamista que va gradualmente reemplazando a la anterior evolución individualista, mecánica y abstracta" (2), — creemos que la personalidad es un prius lógico de cualquier subjetividad jurídica, que se es persona en cuanto se es sujeto, condición ésta que supone ser previamente persona, y que la personalidad, ya dentro del derecho internacional, es empírica y dogmática, consistiendo en la percepción de una actividad internacional, en la observancia real de que determinados "entes subjetivos están actuando en el comercio jurídico internacional, están ejerciendo una función y gozando de un estatuto internacional" (3).

Centrando nuestra atención sobre un grupo de sujetos internacionales, las organizaciones internacionales, admitido por la doctrina casi unánimemente y dentro de la Comisión de Derecho Internacional, autores como Brierly, Lauterpacht y Fitzmaurice, tratemos de precisar el concepto y la caracterización de la personalidad internacional, recordando con Zemanek, que no ha sido elemento incluido en el concepto preciso de la organización internacional (4).

Esta preocupación por la atribución de tal personalidad internacional a ciertas uniones de Estados, no es exclusiva de nuestro siglo. Ya Fiore hablando de los sujetos internacionales, reducidos exclusivamente a los Estados en aquella época, decía poder calificarse de tales a una "asociación de Estados constituida por un objeto determinado de interés común, en tanto que esté organizada con una representación permanente en cargada de defender esos intereses comunes". Señala además otro requisito para atribuir a tales asociaciones la personalidad internacional; el reconocimiento por terceros Estados (5).

Con una terminología más vaga, también Anzilotti reconoce que no son los Estados los únicos sujetos del derecho internacional, en cuanto que la "persona en un orden jurídico determinado, equivale a ser destinatario de las normas que componen este orden jurídico, es evidente que todo orden jurídico determina cuáles son sus sujetos. Los sujetos del derecho internacional son por consiguiente determinados por el mismo Orden —

— — — — —  
(1).— Así, la teoría de la ficción, la del patrimonio para un fin, la de la persona colectiva real (con sus diversas manifestaciones), hasta la teoría de la organización.

(2).— Giner, "La persona social", t. 1, p. 47.

(3).— Aguilar Navarro, ob, cit., pp. 41 y 49.

(4).— Zemanek, "Das Vertragsrecht der internationalen Organisationen", p. 18.

(5).— Fiore, "Nouveau droit international public", vol. 1, p. 299.

jurídico internacional" (1).

El tecnicismo a que antes aludíamos, es recogido por Bourquin, que dentro de la línea de Anzilotti considera como sujetos a "las entidades individuales o colectivas a las cuales una norma se dirige directamente por el juego de su mecanismo técnico" (2).

Esta posición será la que en definitiva prevalezca. En la misma, — Lauterpacht, a la determinación que hará el Orden jurídico internacional de quienes sean sus sujetos, añadirá la inmediatez de derechos y — obligaciones dentro de tal Orden (3). También Guggenheim en una definición muy simple, reconoce como "sujetos del derecho de gentes (son) las personas cuyos derechos y obligaciones están regulados por él" (4).

La misma línea será la que siga el T.I.J., al señalar que "los sujetos de derecho en un sistema jurídico, no son necesariamente idénticos — en cuanto a su naturaleza o a la extensión de sus derechos, dependiendo — su naturaleza de las necesidades de la Comunidad" (5).

Aparece la personalidad jurídica de estos sujetos internacionales — como elemento esencial dentro del estudio de su régimen jurídico. Sin poderse estimar esta personalidad como un elemento consustancial de la Organización internacional, no es menos cierto que la posesión de tal personalidad jurídica representa un perfeccionamiento y la culminación en — el proceso de crecimiento del institucionalismo del momento.

Teniendo en cuenta que la personalidad jurídica de una organización internacional se orienta en dos direcciones, una personalidad internacional (la organización internacional en posición de protagonismo dentro — del Orden internacional) y otra de derecho interno (bien obrando como — una persona de derecho público, o simplemente actuando en el tráfico jurídico) (6), veamos ahora la evolución histórica que han experimentado.

## 2.— Aspecto histórico.

Antes de llevar a cabo esta breve ojeada que nos proponemos sobre — el particular, conviene señalar que el término "organización internacional" no es tan nuevo que haya aparecido en nuestro siglo, ni tan antiguo que viniera a calificar las primeras uniones de varios Estados. El prime

(1).— Anzilotti, "Cours de droit international", p. 122.

(2).— Bourquin, "Droit international de la paix", p. 35.

(3).— Lauterpacht, "Règles générales du droit de la paix", p. 213.

(4).— Guggenheim, "Traité de droit international public", p. 171.

(5).— Zemanek, ob. cit, p. 18.

(6).— Reparación de daños sufridos al servicio de la O.N.U., Avis consultivo del T.I.J., Recueil des arrêts, 1949, p. 177.

ro en utilizarle fue el jurista escocés James Lorimer, en un comunicado dirigido a la Real Academia de Edimburgo el 18 de mayo de 1867, bajo el título "On the Application of the Principle of Relative, or Proportional, Equality to International Organization" (1). Por eso, cuando hablamos de que las primeras experiencias de organización internacional, fueron organizaciones especializadas con finalidades técnicas (2), estamos atribuyendo una situación a ciertos entes que en realidad, ni la tenían, ni era utilizada para su designación.

En realidad, tal situación no tiene la más mínima importancia. Lo que sí la tiene es el señalar que las primeras entidades de este tipo — que aparecen, lo hacen en los Tratados que constituyen las bases convencionales de la Santa Alianza, la cual ha sido presentada como ensayo de organización europea por Bourquin (3). Si lo fue o no, la realidad es — que al amparo del Artículo 5 del Tratado de París de 30 de mayo de 1814, y los Artículos 108 a 116 del Acta Final de los Tratados de Viena, nacen las Comisiones fluviales internacionales, que pese a tomar sus decisiones por unanimidad de los Estados que las componen, las cuales se incorporan al derecho nacional de cada uno de ellos, tuvieron una manifiesta importancia, y concretamente la Comisión europea del Danubio creada en 1856, supone un gran paso adelante en los movimientos unionistas europeos (4).

A su lado, otras se encuentran relacionadas con situaciones temporales de tipo más o menos colonial, que al requerir un carácter común de las Potencias europeas, obligaba a sentar las bases de una Organización internacional que atendiendo a las materias más diversas (sanitarias, financieras, militares y administrativas), de hecho, "las condiciones particulares de estas experiencias, no podían asegurar un porvenir duradero" (5).

Pero el verdadero precedente de lo que hoy entendemos que sea una organización internacional, lo encontramos en las Uniones Administrativas, que al excluir de sus fines el elemento militar, suponen un verdadero progreso respecto de las anteriores. Se encuentran en ellas esbozados

- - - - -

(1).— Tomado de Potter, "Origin of the term International Organization", p. 805.

(2).— Reuter, "Instituciones internacionales", p. 239.

(3).— Bourquin, "La Sainte-Alliance un essai d'Organisation Européenne", p. 392 y ss.

Esto es un verdadero precedente de lo que las dos Guerras Mundiales repetirían: la unión y colaboración de los Estados aparece con mayor fuerza después de que la paz ha sido alterar en el mayor grado posible, y como remedio para evitar una repetición de tal acontecer.

(4).— infra p. 117.

(5).— Reuter, ob. cit., p. 240.

los mismos órganos que se dan en las actuales organizaciones internacionales. Así, constan de un órgano representativo ya se le denomine Asamblea o Conferencia; un órgano de ejecución que viene a coincidir en todas ellas como el Consejo, y un órgano administrativo donde la variedad de denominaciones es mayor (Dirección, Comisariado, Secretariado, Oficina). Cada uno de estos órganos hace referencia a una específica función, hablándose de una función legislativa de tal o cual organización internacional, y de una acción ejecutiva y administrativa en cuanto manifestación de su misión de gobierno y administración.

Inicialmente, la atención se centró sobre la actividad administrativa que era la que en definitiva definía e individualizaba a estas organizaciones. Su personalidad internacional podía atribuírsela en atención a las siguientes consideraciones: "1) la existencia de un cometido propio y suficientemente amplio e importante; 2) la posesión de una adecuada organización y de unos órganos propios, así como de un personal empleado; 3) la realización de unas funciones de carácter supranacional y que afectan a la vida de relación internacional; 4) la existencia de un propio sistema de normas internacionales por el que se rigen; 5) la facultad de intervenir jurídicamente —merced a la realización de actos internacionales— en la vida internacional; 6) la atribución de un status, en forma de determinados privilegios y prerrogativas; 7) la intención de los contratantes que se orienta por el otorgamiento de una personalidad jurídica, —como instrumento técnico idóneo para conseguir la permanencia y autonomía en las funciones asignadas" (1).

Llegamos así a la S.D.N. y a los momentos actuales en donde adquiere enorme interés el problema de los órganos representativos, y ello en razón de consideraciones tanto jurídicas como políticas. Se trata nada —menos que de combatir el peligro burocrático y técnico que late en el movimiento progresivo de las actuales organizaciones, y al mismo tiempo, —de afirmar el contacto de las mismas con el individuo. Hablar de órganos representativos dentro de las organizaciones internacionales, implica garantizar la presencia de los pueblos y el control político (2).

Y este es el momento en que nos encontramos. Partiendo de la S.D.N. veremos cómo se ha manifestado la personalidad y por ende la capacidad —de estas organizaciones internacionales.

#### B.— Posición del Tribunal Internacional de Justicia.

Si tenemos en cuenta que durante los veinticinco años de su existencia (del 10 de enero de 1920 al 1º de octubre de 1945), la Secretaría de

-----

(1).— Aguilar Navarro, ob. cit., pp. 225-6.

(2).— id., Explicaciones.



la Sociedad de Naciones registró 4.834 tratados y publicó 205 volúmenes con el texto de los mismos, y que en solamente trece años (hasta el 1º de marzo de 1953), las Naciones Unidas habían registrado 4.181 tratados, se aprecia que tal auge (1) no podía dejar de presentar ocasiones para la intervención de tribunales y tratadistas pretendiendo aclarar y explicar las cuestiones que sobre la naturaleza de los mismos se planteasen, al mismo tiempo que la de las organizaciones por las que fueron creados.

Con motivo del asesinato del conde Bernadotte, en misión de las Naciones Unidas en Paletisna (2), al que siguieron otros contra agentes de la misma Organización llevados a cabo por grupos terroristas, el Secretario General presentó a la III Asamblea General un memorándum sobre los hechos acaecidos (3). Al mismo tiempo, pregunta a la Asamblea si una organización internacional podía exigir reparaciones a un Estado, suceso que no tenía precedente en la historia de las organizaciones internacionales.

La discusión de esta propuesta en el seno de la 6ª Comisión (4) es particularmente interesante porque los delegados se vieron obligados a tomar una posición delante del problema de la personalidad jurídica de la Organización (5).

La división de opiniones por parte de los mismos (6), determinó el que la cuestión fuera pasada al T.I.J., que respondió en los siguientes términos: "... la Organización es una persona internacional. Esto no equivale a decir que la Organización sea un Estado, ya que no es así, o que su personalidad jurídica, sus derechos y deberes sean los mismos que los de un Estado..., significa que la Organización es un sujeto de derecho internacional, con la capacidad de hacer prevalecer sus decisiones por la vía de la reclamación internacional" (7).

Vemos cómo la capacidad para presentar reclamaciones internacionales es inherente a la personalidad internacional. Sin ella no se podrían hacer respetar los derechos y cumplir los deberes de una organización. Además, sigue diciendo el Tribunal, estos derechos y deberes deben depen

- - - - -

- (1).- No mencionamos aquí los celebrados por otras organizaciones por -- creer que esta cifra resulta por sí sola bastante expresiva.
- (2).- 17 de septiembre de 1948.
- (3).- A.G. III/1, Sesión Plenaria, Anexo, Doc. A/764, p. 219.
- (4).- Sesiones 112 a 124.
- (5).- Cahier, "Etude des accords de siege conclus entre les organisations internationales et les Etats où elles resident", p. 116.
- (6).- infra p. 24.
- (7).- Reparación de daños sufridos al servicio de la O.N.U., Avis consultivo del T.I.J., Recueil des arrêts, 1949, pp. 178-9.

der de los fines y funciones de la Organización, enunciados implícita o explícitamente en su texto constitutivo y desarrollados por la práctica (1).

De esta respuesta del Tribunal se deducen dos principios muy importantes. Primero, que esta personalidad internacional es una personalidad objetiva, es decir, que es efectiva *e r g a o m n e s*, debiéndose determinar la extensión de la misma; segundo, que según los poderes conferidos por la Carta, tiene tal personalidad.

#### C.- Posición de la doctrina.

La actitud de los redactores del Proyecto Harvard, sobre el carácter legal de los tratados, al no incluir en él aquellos en los cuales son partes las organizaciones internacionales, por presentar un carácter anormal y por la dificultad de formular reglas generales aplicables a ta les instrumentos (2), no refleja el sentir general de la doctrina.

Autores como Anzilotti, Spiropoulos y Siotto-Pintor, antes de la publicación del Proyecto Harvard, habían admitido la capacidad para ser ti tulares de derechos y obligaciones y, por tanto, la facultad de concluir tratados de las organizaciones internacionales (3).

Con posterioridad a tal Proyecto, la mayoría de los tratadistas afirman el carácter de verdaderos tratados a los realizados por dichas organizaciones (4), llegando algunos a equiparar su capacidad a la de un Estado. En este sentido, dice Chaumont que "una organización internacional tiende a adquirir en la hora actual (consiguiéndolo), dentro de la Socie dad internacional, una situación jurídica tan fuerte como la de los Esta dos" (5).

Pero en algunos casos, nos encontramos con una desmesurada valoración de la capacidad de estas organizaciones internacionales, entre cuyos representantes hay uno que llama poderosamente nuestra atención: Labeyrie-Menahem. Refiriéndose al tema que nos ocupa, señala que las instituciones especializadas son sujetos de derecho internacional como los Es tados, y "tienen una capacidad jurídica muy parecida a la de los Estados" (6). De acuerdo con esta opinión, que quizá fuera conveniente precisar -

(1).- Reparación de daños sufridos id. id. id.

(2).- Research in international law under the auspices of the Faculty of the Harvard Law School. Part III; Law of treaties, supl. A.J.I.L., vol. 29, 1935, p. 692.

(3).- Anzilotti, "Cours de droit international", p. 122; Spiropoulos, "Théorie générale de droit international", p. 175; Siotto-Pintor, "Les sujets de droit international autres que les Etats", pp. 274 y 281.

(4).- Cahier, ob. cit., p. 128.

(5).- Chaumont, "Las Organisations Internationales", p. 181.

(6).- Labeyrie-Menahem, "Des institutions spécialisées. Problemes juridiques et diplomatiques de l'administration internationale", p. 38.

algo más, donde verdaderamente nos sorprende es cuando, poco después de lo antes indicado, ofrece unas afirmaciones de una absoluta extemporaneidad. En un apartado que titula "Caracter de institución federal de las - instituciones especializadas", cita la definición que del federalismo hace Bourdeau (1) y, a continuación dice: "Se encuentran en las instituciones especializadas los dos principios fundamentales del federalismo. Principio de participación: los Estados miembros tienen voz deliberadora para todas las decisiones de la autoridad común. Principio de la autonomía: la institución respeta enteramente el poder de los Estados sobre todas - las materias dejadas a su disposición por el acta constitutiva" (2).

Que el federalismo sea la mejor y única solución posible (descontamos el caso de que una sola potencia domine la Tierra, lo cual se va haciendo cada vez más difícil), para que la paz impere, lo aprendimos desde que por primera vez nos enfrentamos con el Derecho Internacional (3). Pero el entresacar, no muy atinadamente, dos notas del complejo fenómeno que es el federalismo, ampliarlo a una gran escala, por no decir total, supone un considerable desconocimiento del problema federal, a lo que hemos de añadir el mismo error en lo que se refiere al momento histórico en que tales ideas fueron escritas.

Al lado de esta opinión y otras que siguen esta línea, en las que quizá se haya olvidado un tanto el como las cosas son, sustituyéndolas por un "como debieran ser", otras, nos señalan el verdadero alcance de la capacidad que para concluir tratados poseen las organizaciones internacionales. Merece destacarse la mesurada opinión de Reuter al escribir, "... cuando una organización ha recibido un mínimo de autonomía y una vocación bastante amplia y estable para pretender una acción propia, es normal considerar, salvo estipulación contraria claramente indicada por sus fundadores, que estos últimos la han querido habilitar para tomar parte en la vida internacional. Esta afirmación entraña un cierto número de - consecuencias mínimas: el derecho de concluir acuerdos con Estados o con otras organizaciones internacionales, ..." (4).

Para nosotros, la opinión de Reuter merece la más alta estimación.- ¿Cómo va a cumplir los fines para los que fue creada una organización, si no dispone de los medios necesarios para ello? En el desempeño de tales funciones habrá de relacionarse con otros sujetos internacionales, para

(1).- Se refiere a como actúa el Estado federal, "... superponer a los órdenes jurídicos estáticos un conjunto de reglas obligatorias para todos los asociados, en vista de sustituir a la anarquía de los Estados soberanos, la armonía del Estado federal".

(2).- Labeyrie-Menahem, ob. cit., p. 40.

(3).- Prólogo de Luna a la obra de Ross, "Constitución de las Naciones Unidas", p. XXV.

(4).- Reuter, "La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier", p. 118.

lo cual debe disponer de la capacidad necesaria para ser titular de derechos y obligaciones, los cuales tomarán cuerpo en unos instrumentos que venimos a denominar tratados.

En este orden de ideas, afirmamos en las organizaciones internacionales tal capacidad pero, por el momento presente, limitada a los fines y atendiendo a las funciones que determinaron su creación.

Este sentir general afirmando la capacidad de tales organismos, no carece de negadores. En el autor que escogemos como representante de esta corriente, aparece una doble postura. Redslob, en 1927, defiende la personalidad de la Sociedad de las Naciones contra el parecer de buen número de juristas, afirmando, que la personalidad internacional no es exclusiva del Estado (1). Pues bien, en 1951, escribe que los Estados son los únicos sujetos de derecho internacional (2).

Esta posición de Redslob, no tiene el alcance que a primera vista resulta. Parece ser que entiende por sujeto de derecho internacional, la entidad que posee la totalidad de derechos y obligaciones en tal esfera, ante lo cual no podemos menos de reconocer, que la deficiencia de la expresión, no lleva consigo un atentado contra la realidad, siempre y cuando nuestra interpretación haya coincidido con lo que este autor pretendía señalar.

Una vez llevada a cabo esta ligera visión sobre el sentir de la doctrina, vamos a ocuparnos del aspecto más difícil del problema de la capacidad de las organizaciones internacionales; la determinación del grado de la misma y, por consiguiente la posibilidad o no de concluir tratados en pie de igualdad con otros sujetos de derecho internacional distintos de ellas.

En los trabajos sobre la codificación del derecho de tratados, llevados a cabo por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, y después de los proyectos de Brierly (3), Lauterpacht (4) y Fitzmaurice (5) no existe ninguna duda sobre la capacidad de las organizaciones internacionales, pero si existe sobre aquellas que la poseen.

El que una organización capaz de concluir tratados sea una persona internacional, no supone que toda persona internacional sea necesariamente capaz de concluir tratados (6).

-----  
(1).- Redslob, "Theorie de la SDN", p. 43.

(2).- Redslob, "Traité du droit des gens", p. 71.

(3).- A/CN. 4/23.

(4).- A/CN. 4/63 y A/CN. 4/78.

(5).- A/CN. 4/101.

(6).- Kasme, "La capacité de l'Organisation des Nations Unies de conclure des traités", p. 35.

Determinar a p r i o r i la capacidad de una organización, no resulta fácil. Pocas veces viene indicado en su texto constitutivo y, cuando lo hace, es de una manera insuficiente, lo cual hace necesario un estudio de su actuación, ver como se desenvuelve y cumple su misión. Esto es lo que a continuación trataremos de ver.

D.- Diferencia que supone el señalamiento o no de tal capacidad en el texto constitutivo.

El insertar este apartado en el presente Capítulo se debe a que cremos oportuno exponer, muy brevemente, una visión general sobre tal asunto, para que cuando lo tratemos con más detenimiento al ver buen número de organizaciones, tener apuntadas unas nociones que normalmente, podrán aplicarse a cada organización.

Esta previsión depende, en la mayoría de las ocasiones, muy íntimamente de la amplitud del texto que la instituye, afirmación que no siendo muy difícil de aceptar, la realidad de ser la mayoría de los mismos - de escasa amplitud, nos lleva a la conclusión de que el encontrar determinada la capacidad y el grado de la misma en tales instrumentos, resulta verdaderamente difícil.

Al lado de textos de poca amplitud, hay otros en que la misma es - considerable, lo cual brinda la posibilidad de una enunciación que vendría a simplificar enormemente nuestra tarea. Como ejemplos de textos cuya amplitud facilita extraordinariamente la CUALIDAD de que la organización posee tal capacidad, al mismo tiempo que los límites de la misma, - destacan: la Carta de la O.N.U., el Tratado de la C.E.C.A. y los Tratados de Roma que crean la C.E.E. y la EURATOM. Todas ellas poseen mayor o menor número de artículos dedicados a señalar su capacidad para actuar - en el concierto mundial, pero lo que también resulta evidente, es que tales artículos no llenan todas las necesidades que para atender a sus fines necesitarían dichas organizaciones.

Este orden de cosas, nos presenta una situación que para un positivista resultaría crítica (1), y que para nosotros, aparece envuelta en - una complejidad que para disiparla nos obligará a, junto con el estudio de los textos constitucionales, realizar el de la actuación de la organización que en aquellos momentos nos ocupe.

Resulta, podemos decir, imposible, llevar a cabo un estudio a -- p r i o r i de la capacidad de las distintas organizaciones internacionales existentes, situación que nos conduce a considerar muy detenidamente los poderes que explícitamente o implícitamente le han sido conferi--

- - - - -

(1).- Crítica, en el sentido de crisis orteguiano.

dos y ver como se han desarrollado en la práctica, la cual puede llegar a convertirse en un derecho consuetudinario, con todas las consecuencias que esto llevaría consigo (1).

-----  
(1).- Kelsen, "Principles of international law", p. 336, y pp. 261 y 262 de su artículo "Contribution a la theorie du traité international".

## CAPITULO II

### LA CAPACIDAD EN LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y SUS MANIFESTACIONES.

#### A.- La Sociedad de Naciones.

Si como en una ocasión dice Reuter, la competencia de las organizaciones internacionales está determinada esencialmente por los textos que la instituyen (1), aplicado objetivamente a la SDN, supondría la negación de su capacidad.

No existe una declaración expresa sobre su personalidad, tanto en su aspecto interno como internacional. Pero esto no quiere decir que no la tenga. Todo lo contrario. Vemos como el Pacto limita su actuación, lo cual no hace suponer sino la posesión por parte de la Sociedad de esa capacidad, pues si no se admitiera, tal limitación no tendría razón de ser.

Sobre esta base de la limitación de la capacidad de la SDN, vamos a ver como se manifestaba.

Se la limitaba en un doble aspecto: uno, de fondo, y otro, de forma (2). La cuestión de fondo es la relativa al dominio reservado de los Estados, en la cual, está prohibida la intervención de la Sociedad. Así lo enuncia el apartado 8º del Artículo 15 del Pacto, cuando dice: "Si alguna de las partes pretendiere, y el Consejo lo reconociere así, que el desacuerdo versa sobre alguna cuestión que el Derecho internacional deja a la exclusiva competencia de dicha parte, el Consejo lo hará constar y no recomendará ninguna solución".

Los Estados amparados en este punto, podían ampliar considerablemente los asuntos abandonados a su discreción. Pese a todo esto, existen en el Pacto señales que indican la posibilidad por parte de la Sociedad, de intervenir en muchos asuntos que los gobiernos de los Estados miembros consideraban incluidos en el citado apartado 8º.

Frente a esta limitación de la capacidad de la Organización, exis-

(1).- Reuter, "Instituciones internacionales", p. 261.

(2).- Mariotte, "Les limites actuelles de la compétence de la Société des Nations", p. 177.

ten en el Pacto palabras que la eliminan. Así, en el Preámbulo leemos: "Las Altas Partes contratantes. Considerando que para fomentar la cooperación entre las Naciones y, para garantizar la paz y la seguridad, importa... Hacer que reine la justicia y respetar escrupulosamente todas las obligaciones de los tratados en las relaciones mutuas de los pueblos organizados". Si esto lo relacionamos con los apartados 9º y 10º del articulado que nos ocupa (1), llegamos a la siguiente conclusión: la disminución del número de acuerdos que se pueden albergar en el apartado 8º del artículo 15, lo cual lleva como contrapartida, un considerable aumento de las facultades de la Sociedad.

Y esto es así, porque el Preámbulo, además de los efectos que pueda tener respecto a la interpretación del texto que preside, posee una fuerza análoga al mismo (2). El primer aspecto es admitido por la generalidad de la doctrina, el segundo ofrece unas perspectivas muy distintas. Entre los que niegan la equiparación entre la parte dispositiva y la normativa, destaca por su posición radical Dandurand, delegado canadiense en la Décima Sesión de la Primera Comisión de la L Asamblea, al decir que - "los términos empleados en el preámbulo tienen un carácter general, sin ningún valor jurídico; y parece no haber lugar para emprender una discusión a propósito del preámbulo" (3). En un sentido totalmente opuesto, Genet, después de haber estudiado innumerables preámbulos en su obra "Traité de diplomatie et de droit diplomatique", termina afirmando que "los preámbulos son ciertamente las partes más atrayentes de los convenios internacionales porque quieren expresa la filosofía de las relaciones diplomáticas". Así, mientras que "las otras partes de los tratados... tienen una forma rígida "n e v a r i e t u r" y condensan en el mismo molde estrecho e inmutable las materias más heteróclitas sin que se pueda desprender una enseñanza en cuanto a la técnica de los tratados y de los convenios" (4).

- - - - -

- (1).- Artículo 15. 9. "... podrá la Asamblea encargarse del examen de cualquier desacuerdo a requerimiento de cualquiera de las Partes;.. 10. En todo asunto sometido a la Asamblea, las disposiciones del presente artículo y del artículo 12, relativas a la acción y a los poderes del Consejo, serán igualmente aplicables a la acción y a los poderes de la Asamblea.. ....";
- (2).- Un estudio completo del valor de los preámbulos, con un capítulo dedicado íntegramente al estudio del de la S.D.N. -pp. 90 a 109- se encuentra en el libro de Paul You, "Le préambule des traités internationaux"; en el mismo sentido que lo que venimos diciendo, pp. 139-40. También Goodrich y Hambro, "Commentaire de la Charte des Nations Unies", pp. 113-4; Jiménez de Aréchaga, "Derecho Constitucional de las Naciones Unidas", p. 29.
- (3).- S.D.N., Actas de la V Asamblea, Sesiones de la Comisión, Procesos verbales de la 1ª Comisión, Ginebra, 1924, p. 62.
- (4).- Tomado de You, ob. cit., p. 138.



Y este sentir respecto a la importancia de estos instrumentos, unido a la reciente tendencia en derecho internacional de elaborar declaraciones de derechos (1), lleva a considerar a los preámbulos dentro de los textos que pueden calificarse de legales dentro del Derecho Internacional, como partes del tratado o constitución a cuya cabeza van colocados. Esta situación ha sido recogida por el Comité técnico de la Conferencia de San Francisco, en el que se afirma que todas las partes de la Carta son indivisibles en toda ocasión, teniendo la misma fuerza y valor, y que deben ser aplicadas unas en función de las otras (2).

Volviendo a nuestro tema (3), y por si lo enunciado no fuera suficiente, hemos de señalar que el apartado 8º del artículo 15 al decir "... y el Consejo lo reconociere así", aclara perfectamente que "no basta la interposición unilateral de la excepción para paralizar la competencia del órgano internacional; se necesita que el órgano internacional mismo decida que el asunto es doméstico" (4).

La limitación por la cuestión de forma presenta un doble aspecto; - una limitación por falta de especialización de sus órganos y, otra, que va implícita en la admisión de la regla de la unanimidad.

En el primer aspecto, vemos como la Organización deja en libertad a los Estados para solucionar sus diferencias delante del Consejo o del Tribunal. El arbitraje aparece enunciado para algunos casos en el artículo 13, pero en ningún momento se declara obligatorio. Resulta pues, una evidente laguna en la reglamentación de la competencia de la Sociedad, al permitir llevar al Consejo problemas jurídicos.

El segundo aspecto mencionado es el de la unanimidad. Si no se obtenía la misma, el Consejo no podía resolver el litigio ante él planteado. Llevaba esto consigo, el que multitud de problemas no recibieran solución y que contribuyeran a abrir las puertas al fracaso de la SDN.

Ahora, antes de ver la actuación de la Sociedad, para de ella pretender deducir su personalidad internacional, vamos a exponer el sentir de los delegados de los Estados miembros por lo íntimamente ligados que están a dicha actuación.

En 1921, el delegado de Colombia declara a la Asamblea que la SDN es una persona moral que posee carácter propio y, por tanto, debe de tener el medio de expresar su voluntad (5)

(1).- Scelle, "Règles générales du droit de la paix", p. 432.

(2).- U.N.C.I.O., vol. VI, p. 465.

(3).- Esto que hemos indicado sobre el Preámbulo de la S.D.N. tiene plena aplicación en todos los demás. Esto hace que al ocuparnos de otras organizaciones no nos detengamos en los mismos, salvo rara excepción (infra p. 35).

(4).- Jiménez de Aréchaga, ob. cit., p. 125.

(5).- Actas de la II Asamblea, 1921, 1ª Comisión p. 94.

En 1922, el delegado de Albania habla de la situación de la Sociedad al lado de los Estados, en lo que a la capacidad de la misma se refiere (1).

En 1924, el delegado noruego se mantiene en la misma línea de atribuir a la SDN, la personalidad moral, a la que añade la jurídica y, el - que las decisiones puedan ser votadas por mayoría. No obstante, incurre en el error de no distinguir entre la Organización y sus órganos, ya que atribuye al Consejo la misma personalidad que a la Sociedad, con lo cual parece que existen dos entidades con una personalidad propia y diferente cada una de ellas (2).

En 1931, el delegado español (3), y el delegado belga (4), hablan de la personalidad de la Sociedad, de la preeminencia de la Asamblea y de la igualdad de los Estados dentro de la misma.

En 1935, el delegado británico considera a la Sociedad no como un super-estado, sino como una entidad distinta e independiente (5).

Al lado de estas opiniones, se podrían citar otras en el mismo sentido. Pero no todas fueron así. Delegados que negaron rotundamente la capacidad de la Organización y otros que sin negarla, tampoco se la atribuyeron, crearon una divergencia dentro de la Sociedad, que representó, en todo momento, un serio obstáculo para su desenvolvimiento.

Tal indecisión resultaba más criticable en cuanto ciertos textos legales habían resuelto el problema. El Departamento Político Suizo, el 19 de julio de 1921, dirigió un mensaje al Secretario General de la Sociedad en el que se leía: "Bien que el Artículo 7 del Pacto de la Sociedad de Naciones no trata más que del personal y de los locales de la Sociedad, cabe admitir que en aplicación, si no de la letra, al menos del espíritu del Pacto, que la Sociedad de Naciones puede reivindicar en su favor la personalidad internacional y la capacidad jurídica, y en consecuencia, el derecho a un s t a t u s análogo al de un Estado" (6).

Esta fórmula aparece nuevamente en el segundo m o d u s v i v e n d i concluido entre la SDN y Suiza en 1926. En el artículo 1º de este acuerdo, se dice: "El Gobierno Federal Suizo reconoce que la Sociedad de Naciones, poseyendo la personalidad internacional y la capacidad jurídica, no puede, según las reglas del Derecho de gentes, actuar delante de

(1).- III Asamblea, 1922, Sesiones Plenarias, p. 180.

(2).- V Asamblea, 1924, Sesiones Plenarias, p. 96.

(3).- XII Asamblea, 1931, 3ª Comisión, p. 9.

(4).- id. id., Sesiones Plenarias, p. 87.

(5).- XVI Asamblea, 1935, Sesiones Plenarias, p. 44.

(6).- Ver el artículo de Willians, "The estatus of the League of Nations in international law", pp. 686-687, donde se recoge y comenta este mensaje.

los Tribunales suizos sin su consentimiento" (1).

Esta postura, no cabe duda de que no se debe a un capricho de su Gobierno, sino más bien al haber encontrado en el Pacto la base suficiente para atribuir a la SDN tal personalidad.

La de derecho interno, aparece para dar cumplimiento al apartado 1º del Artículo 7: "La residencia de la Sociedad se establecerá en Ginebra". La necesidad de comprar un inmueble donde instalarse la Sociedad, trae - la duda acerca del nombre del propietario que debería aparecer en el Registro suizo. ¿Figuraría la Sociedad o los Estados miembros? Si se quiere ver a la SDN como un órgano común de Estados, es natural que sea el nombre de éstos el que aparezca en el Registro. Pero semejante solución implicaba una serie de problemas e inconvenientes, de entre los cuales - solo uno mencionaremos; ¿Qué ocurriría cuando un Estado abandonase la Sociedad o fuera admitido otro?

Para evitar tales inconvenientes, se decide que sea el Secretario - General (2) quien concluyera el contrato entre la Sociedad y los vendedores del Hotel Nacional de Ginebra, que sería de este modo la sede primitiva de la misma (3).

A esta compra, siguió la de los terrenos donde se levantaría el definitivo Palacio de la Sociedad de Naciones. A esto, hay que añadir toda la actuación jurídica (contractual), necesaria para llevar a cabo tal obra.

Después de esta actuación, el problema de su personalidad interna - había dejado de serlo de una manera definitiva. La internacional, no dejaría de ofrecer serias dificultades.

Para intentar llegar a esta personalidad internacional, vamos a - plantearnos una serie de cuestiones, que al ser contestadas, nos permitirán ver si efectivamente la SDN poseyó una verdadera personalidad de este tipo y el grado en que se manifestó (4).

La primera cuestión, es la de si debe considerarse a la SDN como - una verdadera Organización. La respuesta no puede menos de ser afirmativa por las siguientes razones; Primera. Los Estados miembros eran de dos -

- - - - -

(1).- Diario Oficial de la SDN, 1926, p. 1422.

(2).- Resolución del Consejo de la SDN de 20 de septiembre autorizando - al Secretario General para efectuar la compra en nombre de la Sociedad. Proceso verbal del Consejo, 1920, 9ª Sesión, p. 88.

(3).- Provisionalmente, hasta el momento de la adquisición, la Sociedad residió en Londres.

(4).- En el mismo sentido, Cahier, ob, cit., p. 95 y ss.



clases (1). Los originarios fueron los creadores de la Sociedad, pero una vez creada ésta, aquéllos quedan diluïdos dentro de la misma. A partir de este momento, es la Sociedad la que actúa, lo cual se manifiesta, por ejemplo, en la admisión de nuevos Estados miembros, los cuales, al pretender ingresar en la Organización, no se dirigen a los Estados creadores de la misma, sino que se dirigen a la Sociedad, como entidad distinta de aquellos.

Segunda. Las decisiones de los distintos órganos de la SDN, no son decisiones de los Estados, sino de ella misma. Nada en contra significa que el Pacto diga que la Asamblea y el Consejo estén compuestos por los representantes de los Miembros de la Sociedad (2). En las deliberaciones de sus respectivos órganos, tales representantes deben contribuir a expresar la voluntad de la Organización.

El segundo grupo de cuestiones tiende a comprobar si la SDN llegó a poseer poderes propios, los cuales podrían ser unos, de decisión y otros, de ejecución. Ocupémonos de ellos separadamente:

Poderes de decisión. Si la Sociedad no hubiese tenido poderes de tal clase, no hubiera podido llevar a cabo las funciones que se la encomendaron. Esta es la razón por la cual los Estados vieron un tanto restringido, al menos teóricamente, el ejercicio de su soberanía. Pero, desgraciadamente, tales poderes de decisión eran bastante reducidos, y poco importantes aquellos que el Pacto la atribuía. Entre ellos tenemos, la admisión de un nuevo Miembro (artículo 1, apartado 2º), designación y clase de los mismos en el Consejo (artículo 4, apartado 2º), cuestiones de procedimiento (artículo 15, apartado 9º y 10º principalmente) y lo relativo a las cuestiones financieras (artículo 6, apartado 5º).

Poderes de ejecución. Estos son verdaderamente muy reducidos. El artículo 16 hace referencia a ellos, señalando en su primer apartado las sanciones financieras obligatorias para los Miembros, pero que al ser llevadas a la práctica, solamente será un pequeño Estado quien las soporte (3). En el apartado 2º se mencionan las sanciones militares. Aquí la soberanía de los Estados miembros permanece inculme. Cuando dice, "... el Consejo tendrá el deber de recomendar a los diversos Gobiernos interesados ...", olvida que la intervención, va íntimamente unida al interés de la parte que en tal sentido actúe, en cuyo caso, tal recomendación no sería necesaria. La falta de este poder ejecutivo, fué lo que más contri-

- - - - -
- (1).- Artículo 1. 1º "Serán Miembros originarios de la Sociedad...  
2. Todo Estado, ... podrá llegar a ser Miembro de la Sociedad si se declaran en favor de su admisión dos terceras partes de la Asamblea, ...".
- (2).- Artículo 3, apartado 1º y artículo 4, apartado 1º.
- (3).- Aplicadas en 1935 a Italia, su resultado fué un mayor desprestigio para la SDN

buyó al fracaso de la Sociedad en cuanto que resultaba verdaderamente difícil para ella imponer sus decisiones.

Por último, veamos si los compromisos de la SDN fueron verdaderos - acuerdos internacionales y, por consiguiente, si al realizarlos se reconocía a la Sociedad la necesaria personalidad internacional para su conclusión.

Los acuerdos celebrados con Suiza (1), en los cuales se señala sin ningún género de dudas la personalidad de la SDN, no fueron más que una pequeña parte de su actuación.

El desarrollo del artículo 22 del Pacto, supuso para la Sociedad la intervención en un gran número de tratados sobre tal asunto. Además, el carácter supervisor que en todo momento conservó, contribuía a afirmar su personalidad internacional. Su actuación respecto a la Ciudad de Dantzig y el Territorio del Sarre, fueron una manifestación de la misma.

Donde se presenta como una organización plena de poder y efectividad es sin duda en la cuestión de los refugiados. De ella, dirá Rousseau no haciendo sino recoger el sentir general de la doctrina, que quizá haya sido la más importante de su historia (2). Aquí, en los acuerdos en que tal actuación plasmó, la Organización se otorgó mayor número de facultades que en ninguna otra ocasión.

Para terminar, mencionaremos el tratado celebrado con las Naciones Unidas para la transferencia de ciertos bienes pertenecientes a la Sociedad (3), actuación que pone punto final a su actuación y que viene a confirmar nuestro parecer de que la SDN gozó de una verdadera capacidad jurídica internacional, que si no fué más brillante, a los movimientos políticos y al mantenimiento a ultranza de la soberanía de los Estados se debió.

Ningún resumen mejor sobre nuestro tema, que estas líneas de Aguilar Navarro: "La personalidad jurídica de la Sociedad de Naciones, no obstante las discusiones que hayan podido suscitarse, se ha impuesto con bastante firmeza. La Sociedad de Naciones, como tal, es titular de derechos y deberes (entre ellos el de intervención del artículo 11); goza de un estatuto jurídico que se traduce en el disfrute de privilegios e inmunidades; estipula acuerdos internacionales y administra determinados territorios (Dantzig...)" (4).

(1).- Supra p. 18-19.

(2).- Rousseau, "Derecho Internacional Público", p. 216. En el mismo sentido Verdross, "Derecho Internacional Público", p. 494.

(3).- R.T.N.U., vol. 1, p. 110 y ss.

(4).- Aguilar Navarro, "Derecho Internacional Público", t. I, vol. 2, p. 170.

## B.- La Organización de las Naciones Unidas.

Al crearse esta Organización, y después, a lo largo de su actuación, se ha pretendido en todo momento un objetivo; superar los defectos de la anterior organización de ámbito mundial.

Esta influencia de la S.D.N. se aprecia en las Conferencias de Dumbarton Oaks, manifestándose una doble dirección. Una, es la similitud externa de ambas Organizaciones; otra, la innovación del sistema de la Sociedad para salvar los puntos débiles de ésta, y adaptarla a las circunstancias del momento (1).

Nuestro tema no podía ser una excepción a tal deseo de superación, apareciendo al tratarse del mismo, ahora como antaño, las diferencias - que separan a los partidarios, de la soberanía estatal y los defensores de la primacía de las organizaciones internacionales.

Normalmente, son las grandes potencias las que defienden la soberanía del Estado con más interés y, por eso, no es de extrañar que sea el delegado belga quien en la Conferencia Internacional sobre la Organización de las Naciones Unidas, proponga la inserción de un artículo en que se haga constar de una manera definitiva la personalidad de la Organización que se pretende crear (2).

Como fácilmente se puede suponer, tal propuesta no podía aceptarse sin más. Confusión por parte de los delegados entre personalidad interna y personalidad internacional, y la pugna señalada entre defensores de la intangibilidad de la soberanía estatal y aquellos que la restringían en beneficio de las organizaciones internacionales, determinaron una nueva intervención del delegado belga, el cual, debido a las circunstancias, presentará una forma ecléctica, que adolecerá de los defectos que la mayoría de las veces tiene esta formulación, olvidando que el que se dé una solución de tal tipo no significa una evasión del problema, sino un examen más detallado y complejo de la realidad en cuanto se consideran las formas más variadas. (3).

Sometida a discusión la propuesta, nace de la misma el Artículo 104: "La Organización gozará, en el territorio de cada uno de sus Miembros, de la capacidad jurídica que sea necesaria para el ejercicio de sus funciones y la realización de sus propósitos".

Poco después de ser redactado aparece el primer comentario oficial del mismo, el cual, a nuestro parecer, resulta un tanto ingenuo. De él -

- - - - -

- (1).- Ver discurso de M. Atlee en los Comunes, de 17 de abril de 1934, - Hansard, Commons, 5ª Serie, t. 410, pp. 81-82. Tomado de Kopelmanas, "L'Organisation des Nations Unies", p. 20.
- (2).- U.N.C.I.O., vol. IV, p. 483.
- (3).- id., vol. XIII, p. 624.

se dirá que "... el texto estipula en términos generales la obligación - de cada Estado miembro de acordar un estatuto jurídico que le permita - ejercer sus funciones sobre su territorio. Los procedimientos que puedan ser necesarios para dar efecto a esta obligación son dejados a la legislación de cada Estado miembro. ...En cuanto a la cuestión de la personalidad jurídica internacional, el Comité ha juzgado superfluo redactar un Artículo. Ella estará implícitamente reglada por el conjunto de disposiciones de la carta" (1).

El que Oppenheim y Lauterpacht digan que las N.U. sean la legal Organización de la Comunidad internacional, nos parece muy atinado, lo mismo que la posesión por parte de la misma de una personalidad distinta de la de sus Miembros, pero lo que no nos parece tan exacto, es que todo es to se deduzca del Artículo 104 (2).

Que admitamos la personalidad internacional de la O.N.U. a través - de este artículo, no nos parece sea muy acertado. Jiménez de Aréchaga, di ce que "la personalidad jurídica que se otorga en este artículo se refie re exclusivamente a la capacidad interna de la Organización; es decir, no plantea ni resuelve el problema de si la Organización es una persona jurídica de derecho internacional" (3). También, Goodrich y Hambro, cuando comentan este Artículo 104, lo primero a que hacen referencia es la difi cultad que supone un examen detallado del mismo (no estamos de acuerdo - en que no sea necesario), añadiendo que es suficiente indicar que este - artículo "impone a los Estados miembros el deber de reconocer a la Organización un cierto grado de capacidad jurídica, suficiente para permitir la ejercer sus funciones y atender a sus fines" (4).

Evidentemente, la personalidad que aquí se presenta, parece tener - un carácter interno. De no haber sido así, no se hubiera hecho necesario que en el Artículo 1º de la Convención General sobre privilegios e inmuni dades de las Naciones Unidas de 3 de febrero de 1946 se dijera que "la - Organización de las Naciones Unidas posee personalidad jurídica. Ella tie ne capacidad de contratar, comprar y vender bienes muebles e inmuebles, - comparecer en juicio, ...". Este artículo es suficientemente expresivo - para imponer la personalidad de la Organización sobre sus Estados miem- bros. Pero no ocurrió así, y la ayuda que a sus afirmaciones habrá de - prestar el acuerdo celebrado con Suiza, en el que se dice que "... el - Consejo Federal Suizo reconoce la personalidad internacional y la capaci

- - - - -  
(1).- U.N.C.I.O., vol. XIII, pp. 672, 698 y 699.

(2).- Oppenheim y Lauterpacht, "International law", t. I, p. 420.

(3).- Jiménez de Aréchaga, "Derecho Constitucional de las Naciones Unidas" p. 615.

(4).- Goodrich et Hambro, "Commentaire de la Charte des Nations Unies", pp. 393-4.

dad jurídica de la Organización de las Naciones Unidas" (1), unido a la decisión del T.I.J. con motivo de los sucesos de Palestina de 1948, serán definitivos.

Al hablar de la posición del T.I.J. (2), vimos cómo finalizó la polémica que con tales sucesos se produjo. Veamos ahora su desarrollo en el seno de las N.U.

La novedad de la cuestión objeto del debate y las importantes consecuencias que su admisión o no admisión llevaba consigo, determinó una profunda diversidad de pareceres en los delegados de los Estados miembros. Partidarios de la posesión por parte de las N.U. de la capacidad suficiente para pedir daños y perjuicios a un Estado, y por consiguiente, de la personalidad internacional por parte de la Organización, fueron: de Bens, delegado de Holanda (3); Zourek, de Checoslovaquia (4); Abdoh, de Irán (5); Pérez Peroza, de Venezuela (6); Chaumont, de Francia (7); y Matkos, de Estados Unidos (8), entre otros.

Entre los delegados que negaron a la Organización tal capacidad, al mismo tiempo que aludían a que en la Carta no se mencionaba la misma, se encontraban: Spiropoulos, de Grecia (9); Iksel, de Turquía (10), y Tarari, de Siria (11).

Otros delegados no se pronunciaron en un sentido afirmativo ni negativo, destacando entre ellos, el británico Fitzmaurice (12).

Debido a esta incertidumbre se pide parecer al T.I.J. y se acepta su proposición por una Resolución de la Asamblea General (13).

Admitida la personalidad en el seno de la Organización, pasamos a ocuparnos del estudio de la Carta.

En primer lugar, trataremos de los artículos donde se habla de su capacidad para concluir acuerdos internacionales, viendo a continuación el carácter de tal enunciación, es decir, si es taxativa o, meramente enunciativa, con la amplitud que este carácter supondría en cuanto a sus

- - - - -

- (1).- R.T.N.U., vol. I, p. 164.
- (2).- supra, p. 4.
- (3).- A.G. III/1, 6ª Comisión, 113ª Sesión, p. 537.
- (4).- id., id., p. 539.
- (5).- id., id., p. 542.
- (6).- id., id., 114ª Sesión, p. 545.
- (7).- id., id., p. 547.
- (8).- id., id., p. 548.
- (9).- id., id., 112ª Sesión, p. 531, y 114ª Sesión, p. 546.
- (10).- id., id., 114ª Sesión, p. 544.
- (11).- id., id., 117ª Sesión, p. 567.
- (12).- id., id., 115ª Sesión, p. 558.
- (13).- Resolución de la III A.G., Sesión 258.



facultades. Tendremos de esta manera los siguientes puntos a tratar: 1) Artículos donde se menciona la capacidad de la Organización. 2) Carácter de tal enunciación y 3) No limitación de la capacidad de la O.N.U. a tales artículos, según intentaremos demostrar más adelante.

1).- Artículos donde se menciona la capacidad de la Organización

Siguiendo el articulado de la Carta, ya en el apartado 6º del Artículo 2, se dice: "La Organización hará que los Estados que no son Miembros de las Naciones Unidas se conduzcan de acuerdo con estos principios en la medida que sea necesaria..." Los principios. son los enunciados en los apartados 3º, 4º y 5º del mismo artículo, que requiere una determinada conducta por parte de los Estados no miembros, que la Organización es tá encargada de procurar para atender a los mencionados principios (1).

"Podrán ser Miembros de las Naciones Unidas todos los demás Estados amantes de la paz que acepten las obligaciones consignadas en esta Carta y que a juicio de la Organización estén capacitados para cumplir dichas obligaciones y se hallen dispuestos a hacerlo". Cuando en este apartado 3º del Artículo 4 se dice "a juicio de la Organización", se está aludiendo a la capacidad de la misma.

La suspensión y la expulsión de que hablan respectivamente los Artículos 5 y 6, son una manifestación de su personalidad interna.

El mismo carácter tienen los apartados 1º y 2º del Artículo 17, pero en el 3º se aprecia su capacidad internacional al decir: "La Asamblea General considerará y aprobará los arreglos financieros y presupuesta- rios que se celebren con los organismos especializados de que trata el - artículo 57 y examinará los presupuestos administrativos de tales orga- nismos especializados con el fin de hacer recomendaciones a los organis- mos competentes". El que no se haya conoluido ningún acuerdo sobre la base de este apartado (2), no supone más que la carencia de datos que nos ayuden a probar la capacidad de la Organización, ya que el contenido del mismo, no ofrece la menor duda.

El apartado 2º del Artículo 18, posee un carácter interno en la - cuestión que nos ocupa, pero en este caso, su importancia viene determi- nada por el progreso que supone respecto de la SDN en lo que a forma de votación se refiere (3).

También de carácter interno puede considerarse la capacidad que en el Artículo 22 confiere a la Organización, aunque, la creación de orga- nismos que señala, pueda cambiar el carácter de interno por el de inter-

- - - - -  
(1).- Ross, ob. cit., p. 35.  
(2).- Kasme, ob. cit., p. 37.  
(3).- supra, p. 17.



nacional cuando sean los Estados quienes intervengan en lugar de los individuos en la formación de los organismos mencionados (1).

Según el Artículo 26, "... el Consejo de Seguridad tendrá a su cargo, con la ayuda del Comité de Estado Mayor a que se refiere el artículo 47, la elaboración de planes que se someterán a los Miembros de las Naciones Unidas para el establecimiento de un sistema de regulación de los armamentos". La capacidad de las Naciones Unidas resulta evidente; pero lo que no aparece tan claro es si resulta ser la propia Organización — quien realiza estos acuerdos con los Estados que aceptan tales obligaciones o sirve de mediadora para que los mismos sean llevados a cabo entre los Estados. Para Kelsen, cuando los planes de que habla este artículo, — son aceptados por los Miembros, se establece un tratado entre las N.U., — representadas por el Consejo de Seguridad y el Estado miembro en cuestión (2). Por el contrario, Kasme, cree que se trata menos de un acuerdo en que la Organización sea parte, que de un instrumento elaborado por — ella misma y concluido por sus Miembros (3). El no podernos referir a ningún acuerdo celebrado sobre estas ideas, no permite ninguna afirmación — rotunda. Para nosotros, parece ofrecer la base para un acuerdo multilateral, en cuyo centro aparece el Consejo de Seguridad, viniendo a coincidir con Goodrich y Hambro en cuanto afirman que se trata de un acuerdo — multilateral y no una serie de acuerdos bilaterales; a esto añaden la interpretación conjunta que debe hacerse de este artículo con el 43 (4), — "el cual preve un acuerdo especial o acuerdos especiales estipulando las fuerzas armadas, la asistencia y las facilidades que los Miembros se comprometen a poner a disposición del Consejo de Seguridad con fines de una acción coercitiva" (5).

La realización del apartado 3º del Artículo 28, al decir, "El Consejo de Seguridad podrá celebrar reuniones en cualesquiera lugares, fuera de la sede de la Organización, que juzgue más apropiados para facilitar sus labores", cuando se pretenda llevar a cabo en el territorio de un Estado no miembro, hace necesario la celebración de un acuerdo entre las — N.U. y el Estado donde tal reunión vaya a tener efecto. El que no se haya verificado ningún acuerdo sobre la base de este artículo, nada en contra de la capacidad de la organización para su conclusión viene a significar.

El segundo punto del Artículo 32, dice: "El Consejo de Seguridad establecerá las condiciones que estime justas para la participación de los

(1).— Ver Kasme, ob. cit., p. 46.

(2).— Kelsen, "The law of the United Nations", p. 330.

(3).— Kasme, ob. cit., p. 38.

(4).— infra p. 27.

(5).— Goodrich et Hambro, ob. cit., p. 200.

Estados que no sean Miembros de las Naciones Unidas". La fijación de — condiciones y la aceptación por parte del Estado que no es Miembro, constituyen un verdadero acuerdo internacional.

En el apartado 2º del Artículo 35, leemos, "Un Estado que no sea — Miembro de las Naciones Unidas podrá llevar a la atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General toda controversia en que sea parte, — si acepta de antemano, en lo relativo a la controversia, las obligacio— nes de arreglo pacífico establecidas en la Carta". No creemos como Kel— sen, que el Estado que tal pretenda se someta a una regla de derecho (1). Estamos en presencia de una atribución que la Carta hace a la Organiza— ción, de la capacidad necesaria para el cumplimiento de los múltiples fi nes de la misma.


Según el Artículo 38, "... el Consejo de Seguridad podrá, si así lo solicitan todas las partes en una controversia, hacerles recomendaciones a efecto de que lleguen a un arreglo pacífico". La petición por parte de los Estados en cuestión, y la aceptación por el Consejo, constituye un — verdadero acuerdo internacional.

Los apartados 2º y 3º del Artículo 43, señalan cómo se ha de llevar a cabo lo enunciado en el 1º, que al decir, "Todos los Miembros de las — Naciones Unidas, ..., se comprometen a poner a disposición del Consejo — de Seguridad, cuanto éste lo solicite y de conformidad con un convenio — especial o con convenios especiales, las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades, incluso el derecho de paso, que sean necesarios para el pro pósito de mantener la paz y la seguridad internacionales", es el que a — nosotros interesa destacar. El mismo texto indica la necesidad de un con venio para llevar a cabo lo en él enunciado, siendo una parte del mismo el Consejo de Seguridad.

En el Artículo 50 leemos, "Si el Consejo de Seguridad tomare medidas preventivas o coercitivas contra un Estado, cualquier otro Estado, sea o no Miembro de las Naciones Unidas, que confrontare problemas económicos especiales originados por la ejecución de dichas medidas, tendrá el dere cho de consultar al Consejo de Seguridad acerca de la solución de esos — problemas". Estas consultas no cabe duda que puedan dar lugar a la cele— bración de acuerdos tendentes a solucionar los problemas a que alude el mencionado artículo.

El primer punto del apartado 1º del Artículo 53, dice: "El Consejo de Seguridad utilizará dichos acuerdos u organismos regionales, si a — ello hubiera lugar, para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad". Nuevamente el acuerdo se convierte en el cauce necesario para dar cumpli

— — — — —  
(1).— Kelsen, "The law of the United Nations", p. 334.



miento a la aplicación de tales medidas.

Según el Artículo 56, "Todos los Miembros se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el artículo 55". ¿Cómo - habrá de realizarse tal cooperación?

La respuesta es sobradamente conocida.

En el apartado 1º del Artículo 57, vemos que, "Los distintos organismos especializados establecidos por acuerdos intergubernamentales,..., serán vinculados con la Organización de acuerdo con las disposiciones del artículo 63". Cuando veamos este último artículo, lo que de él digamos - será válido para este lugar.

En el Artículo 58 se dice: "La Organización hará recomendaciones — con el objeto de coordinar las normas de acción y las actividades de los organismos especializados". Cuando estas recomendaciones sean aceptadas por tales organismos, el acuerdo será el medio normal para su fijación.

Artículo 59. La Organización iniciará, cuando hubiere lugar, negociaciones entre los Estados interesados para crear los nuevos organismos especializados que fueren necesarios para la realización de los propósitos enunciados en el artículo 55". Otro tanto de lo que antes hemos señalado sobre las recomendaciones, puede indicarse sobre las negociaciones de que habla el presente artículo.

En el apartado 1º del Artículo 63, se dice que "El Consejo Económico y Social podrá concertar con cualquiera de los organismos especializados de que trata el artículo 57, acuerdo por medio de los cuales se establezcan las condiciones en que dichos organismos habrán de vincularse a la Organización. Tales acuerdos estarán sujetos a la aprobación de la — Asamblea General." Nada hay que añadir para ver el alcance de este artículo y por ende el por él aludido. Respecto al apartado 2º del mismo artículo, al decir "El Consejo Económico y Social, podrá coordinar las actividades de los organismos especializados mediante consultas con ellos y haciéndoles recomendaciones, como también mediante recomendaciones a — la Asamblea General y a los Miembros de las Naciones Unidas", cabe el — mismo comentario que el hecho sobre el Artículo 58.

Según el Apartado 1º del Artículo 64, "El Consejo Económico y Social podrá tomar las medidas apropiadas para obtener informes periódicos de los organismos especializados. También podrá hacer arreglos con los — Miembros de las Naciones Unidas y con los organismos especializados para obtener informes con respecto a las medidas tomadas para hacer efectivas sus propias recomendaciones y las que haga la Asamblea General acerca de materias de la competencia del Consejo". Aquí, la Asamblea y el Consejo, en lugar de verificar acuerdos con los Estados se limitan a hacerles re-

comendaciones y a solicitar de dichos Estados, respuesta a las mismas. - Creemos acertado el parecer de Kelsen al decir que "las medidas apropiadas" y "los arreglos" de que habla el artículo pueden tener el carácter de acuerdos internacionales (1).

El apartado 2º del Artículo 66, dice: "El Consejo Económico y Social podrá prestar, con aprobación de la Asamblea General, los servicios que le soliciten los Miembros de las Naciones Unidas y los organismos especializados". Esta asistencia del Consejo, se lleva a cabo por medio de los acuerdos en que se estipule la misma.

No resulta difícil apreciar la capacidad internacional de la Organización en el Artículo 69. "El Consejo Económico y Social invitará a cualquier Miembro de las Naciones Unidas a participar, sin derecho a voto, - en sus deliberaciones sobre cualquier asunto de particular interés para dicho Miembro". En la invitación se fijará el objeto de las deliberaciones y el Estado a que tal se dirige podrá aceptar, rechazar o modificar el contenido de la misma. En el primer caso, y sobre todo en el tercero, existen la posibilidad de acuerdos en tal sentido.

Lo antes indicado sobre el Artículo 64, vale para el 70. "El Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos para que representantes de - los organismos especializados participen, sin derecho a voto, en sus deliberaciones y en las de las comisiones que establezca, y para que sus - propios representantes participen en las deliberaciones de aquellos organismos".

Es en el Capítulo XII, titulado "Régimen internacional de administración fiduciaria", donde con más fuerza aparece la capacidad contractual de las N.U. (2).

Así, en el Artículo 75 se dice: "La Organización establecerá bajo - su autoridad un régimen internacional de administración fiduciaria para la administración y vigilancia de los territorios que puedan colocarse - bajo dicho régimen en virtud de acuerdos especiales posteriores. A dichos territorios se les denominará territorios fideicometidos".

En el apartado 1º del Artículo 77, leemos, "El régimen de administración fiduciaria se aplicará a los territorios de las siguientes categorías que se colocaren bajo dicho régimen por medio de los correspondientes acuerdos; ...".

-----  
(1).- Kelsen, "The law of the United Nations", p. 332.

(2).- No haremos ningún comentario sobre los artículos del presente Capítulo, por considerar que no ofrecen ninguna dificultad en lo que es al objeto de nuestro trabajo se refiere. Su detenida lectura es el mejor comentario.

Artículo 79. "Los términos de la administración fiduciaria para cada territorio que haya de colocarse bajo el régimen expresado y cualquier modificación o reforma, deberán ser acordados por los Estados directamente interesados, ...".

Artículo 83, apartado 1º. "Todas las funciones de las Naciones Unidas relativas a zonas estratégicas, incluso a la de aprobar los términos de los acuerdos sobre administración fiduciaria y de las modificaciones o reformas de los mismos, serán ejercidas por el Consejo de Seguridad".

Apartado 3º del mismo artículo. "Salvo las disposiciones de los — acuerdos sobre administración fiduciaria y sin perjuicio de las exigencias de la seguridad, el Consejo de Seguridad aprovechará la ayuda del — Consejo de Administración Fiduciaria para desempeñar, en las zonas estratégicas, aquellas funciones de la Organización relativas a materias políticas, económicas, sociales y educativas que correspondan al régimen de administración fiduciaria".

Artículo 85, apartado 1º. "Las funciones de la Organización en lo — que respecta a los acuerdos sobre administración fiduciaria relativos a todas las zonas no designadas como estratégicas, incluso la de aprobar — los términos de los acuerdos y las modificaciones y reformas de los mismos, serán ejercidas por la Asamblea General".

Con este artículo hemos concluido el Capítulo XII, y con los tres — siguientes finalizaremos el estudio de aquellos en que se puede apreciar la capacidad contractual de la Organización, lo cual nos permitirá pasar a tratar sobre el carácter de esta enunciación.

En el apartado 2º del Artículo 93, se dice: "Un Estado que no sea — Miembro de las Naciones Unidas podrá llegar a ser parte en el Estatuto — de la Corte Internacional de Justicia de acuerdo con las condiciones que determine en cada caso la Asamblea General a recomendación del Consejo — de Seguridad". Ninguna duda puede suscitar la capacidad contractual de — la Organización.

Esta capacidad contractual de las N.U. aparece textualmente en el — Artículo 104 del cual ya hemos hecho un comentario en otro lugar (1).

Lo antes señalado para el Artículo 58, cabe para el apartado 3º del 105. "La Asamblea General podrá hacer recomendaciones con el objeto de — determinar los pormenores de la aplicación de los párrafos 1 y 2 de este artículo, o proponer convenciones a los Miembros de las Naciones Unidas con el mismo objeto".

- - - - -

(1).— supra. 22.

2).- Caracter de tal enunciación

Admitida en líneas generales la capacidad de la O.N.U., surge la cuestión de si la misma se limita a la que expresamente la confieren ciertos artículos de la Carta, o si la capacidad de la Organización viene determinada por los fines que motivaron su nacimiento, con la ampliación tan extraordinaria que este caso significaría.

El representante más caracterizado de los que consideran que la capacidad de la O.N.U. está limitada a una serie de artículos, bastante más breve de los que hemos enunciado, es Kelsen. Considera que un acuerdo celebrado por la Organización que no esté previsto en la Carta, equivaldría a una enmienda de la misma (1). Continúa diciendo, que la celebración por parte de las N.U. de un tratado no autorizado por la Carta, posee una constitucionalidad muy dudosa; citando como acuerdos no autorizados, los celebrados con los Estados Unidos y con Suiza referentes a la sede de la Organización (2). Nos parece correcto el que un parecer sea emitido, mantenido y, por que no, si existen motivos que nos muestran nuestra postura no es la más adecuada con la realidad, abandonar aquellos y sustituirlos por otros nuevos. Lo que no nos parece muy consecuente, es que este insigne jurista, finalizando la obra que dedica a la O.N.U., diga que la Organización, por acuerdos que pueda concluir, asume funciones no previstas en la Carta (3). Más adecuada a la realidad, esta opinión creemos que debe prevalecer sobre las anteriores.

Pero esto tampoco lo consideramos del todo exacto. Lo prueba Fitzmaurice cuando dice que "las organizaciones no pueden concluir tratados más que respecto de las cuestiones dependientes de sus atribuciones y competencias, estando sometidas a las limitaciones resultantes de su constitución" (4), pero al ser el preámbulo parte integrante de las mismas, y tener estos fuerza jurídica y efectos desde el punto de vista de la interpretación y contener generalmente "una declaración de los motivos u objetivos de las partes al hacer el tratado, y puede ser usado por tanto como guía y ayuda para interpretar las cláusulas directamente dispositivas. Esto es así especialmente de dos maneras: Primero, a fin de dilucidar el significado de cláusulas cuyo propósito podría de otro modo ser dudoso. Segundo, para indicar el clima jurídico en que deben ser entendidas las cláusulas dispositivas ya sea, por ejemplo, en forma liberal o -

(1).- Kelsen, "The law of the United Nations", p. 330. Los artículos por él señalados, pp. 330-5.

(2).- Respecto a esta afirmación, interesa intimamente al problema de la constitucionalidad de tales acuerdos, en el Capítulo IV, (infra p. ) nos ocuparemos de ello. Por el momento baste con su enunciación. Kelsen, id. id., p. 335.

(3).- Kelsen, id. id. p. 825.

(4).- A/CN, 4/115, p. 18.

restrictiva, amplia o estricta" (1). Posición esta mucho más adecuada a la realidad, viniendo a coincidir con lo que anteriormente expusimos sobre el valor de los preámbulos (2).

Además, volviendo a las N.U., pues lo expuesto por Fitzmaurice tiene valor para toda organización internacional, al estar enunciados sus fines en los primeros artículos de la Carta, deben ser considerados como lo que en realidad son: verdaderas normas cuyo cumplimiento es imperativo.

La posición dominante, es la admisión de la capacidad necesaria por parte de las N.U. para atender a sus fines y que Schwarzenberger reconoce a esta Organización como a la S.I.N. (3).

Refiriéndose a los acuerdos de sede, cuya validez no admite Kelsen, Cahier dice: "... a nuestro parecer, estos acuerdos, lo mismo que otros tratados de organizaciones internacionales, deben ser considerados como verdaderos tratados", diciendo más adelante, y con esto viene a apoyar - nuestras próximas conclusiones, respecto de la O.N.U. en particular, que "sus competencias son proporcionadas a sus fines, que como ya hemos dicho, son extremadamente generosos" (4).

Reuter, hablando de la competencia de las N.U. sobre los territorios bajo su tutela, dice que "se puede pasar por transición progresiva a una ampliación, siempre más sustancial, del campo de las relaciones sometidas a la autoridad directa de la Organización" (5).

"Se estima así, que el poder de tratar de las organizaciones, no necesita estar expresamente autorizado por las disposiciones constitucionales, sino que reposa sobre la noción de poderes implícitos necesarios a su funcionamiento", dice Dupuy, a lo cual añade que "los artículos de las diversas cartas constitutivas sobre la capacidad de tratar de las organizaciones no son suficientes para cubrir todos los acuerdos" (6). Sin hacer referencia expresa de la O.N.U., el que se pueda aplicar su parecer a la misma, no supone la más ligera dificultad.

Las obras de Schneider y de Parry, con las doctrinas del treaty-making power, vienen a representar la culminación de la capacidad contractual de las organizaciones internacionales en general, y en particular -

(1).- Fitzmaurice, "The law and procedure of the International Court of Justice: treaty interpretation and certain other treaty points", p. 25.

(2).- Supra p. 16.

(3).- Schwarzenberger, "A manual of International law" t-1, p. 73.

(4).- Cahier, ob. cit., pp. 128-9.

(5).- Reuter, "Instituciones internacionales", p. 269.

(6).- Dupuy, "Le droit des relations entre les organisations internationales", p. 563 y ss.



de las N.U., en cuanto su caracter es de superior rango al resto de las mismas (1).

Por nuestra parte, afirmamos que la determinación a p r i o r i - del exacto alcance de la capacidad de la O.N.U., es francamente difícil (2). El no encontrarse en la Carta ninguna prohibición a la misma de concluir otros acuerdos que los por ella mencionados, apoya nuestra opinión.

No debemos olvidar que una ley, no importa su caracter, nace para - regular una situación existente. Puede tener una proyección en el tiempo de mayor o menor alcance, pero a la larga, surgirán nuevas situaciones - que, pese a no estar previstas en dicha ley, habrán de ser tenidas en - cuenta, bien mediante una interpretación extensiva de la misma, bien mediante las enmiendas necesarias.

La amplitud de los fines de la O.N.U., si se vieran limitados por - cierto número de artículos, no se podrían atender. Por esto, no es de extrañar, el que la mayoría de los autores opinen de esta manera. Además, ya antes de entrar en vigor la Organización, durante los trabajos de elaboración de la Carta, se señalaba por el Comité II/3 de la Conferencia - de San Francisco, que "las relaciones previstas entre la Organización de las Naciones Unidas y las instituciones especializadas no deben impedir al Consejo Económico y Social de negociar a su voluntad, con la reserva de la aprobación de la Asamblea General de los acuerdos que ligen a la Organización otros tipos de órganos intergubernamentales" (3).

Para concluir, señalemos un pasaje del dictamen del T.I.J. con motivo de los sucesos que antes mencionamos; su contenido es la última palabra sobre el tema. Dice: "Según el derecho internacional, la Organización debe ser considerada en posesión de aquellos poderes que si no están expresamente enumerados en la Carta, son por una consecuencia necesaria - conferidos a la Organización en tanto que esenciales al ejercicio de sus funciones (4).

Consecuencia de todo esto es el caracter meramente enunciativo de - los artículos en que expresamente se declara la capacidad de la O.N.U., - con lo cual pasamos al estudio de los acuerdos que sin ser previstos en la Carta, tienen una plena validez jurídica internacional.

- - - - -
- (1).- Schneider, "The treaty-making power of the international organizations", p. 129 y ss. Parry, "The treaty-making power of the United Nations", p. 109 y ss.
- (2).- supra pp. 13-14.
- (3).- U.N.C.I.O., vol. 10, p. 287.
- (4).- T.I.J., Recueil des arrêts, 1949, Affaire de reparation, p. 185.

3).- No limitación de la capacidad de la Organización a tales artículos.

Después de estudiar el carácter de los artículos de la Carta que confieren la opacidad jurídica necesaria para que la Organización pueda atender a su cometido, vamos a ver como se manifiesta ésta. Para ello, - consideraremos separadamente los acuerdos que sin estar previstos por la Carta haya realizado la Organización según sea con un Estado miembro, con un Estado no miembro o con otra Organización internacional.

a) Acuerdos con los Estados miembros.

Siguiendo un orden cronológico en la exposición de los mismos, comenzaremos por señalar el acuerdo de préstamo celebrado con los Estados Unidos para la construcción de su sede en Nueva York, el 23 de marzo de 1948 (1). Con el mismo Estado, la Organización llevó a cabo un nuevo - acuerdo para la puesta en funcionamiento de su propio servicio postal, el 28 de marzo de 1951 (2).

La intervención de la O.N.U. en Corea dió lugar a la celebración de acuerdos con Suecia, Holanda y Africa del Sur (3).

En junio de 1952, la Organización concluyó un acuerdo con Francia - sobre la regulación de los daños sufridos por súbditos de dicho país a - su servicio (4).

El 8 de febrero de 1957, se firma un acuerdo con Egipto respecto la integración de las fuerzas internacionales de urgencia de la O.N.U. (5).

Poco después, se firmaron acuerdos del mismo tipo con Líbano, Finlandia, Suecia, Canadá, Dinamarca, Brasil, India y Yugoslavia (6).

A estos acuerdos se pueden añadir los relativos al pabellón de los navíos de las Naciones Unidas y al régimen de alta mar, los llevados a - cabo con los Gobiernos interesados sobre la creación de ciertos controles, y los relativos al arreglo de la situación de Trieste, entre otros (7).

(1).- R.T.N.U., vol. 19, p. 43

(2).- id., vol. 108, p. 231

(3).- id., vol. 148, p. 77; id., vol. 177, p. 23; id. id., p. 241, respectivamente.

Para más detalles sobre estas fuerzas de las N.U., Chaumont, "La situation juridique des Etats membres a l'égard de la force d'urgence des Nations Unies", pp. 399-439.

(4).- United Nations Yearbook, 1952, p. 814.

(5).- R.T.N.U., vol. 260, p. 61. Aprobado por una resolución de la Asamblea General de 22 de febrero de 1957.

(6).- Ver R.T.N.U., vol. 266, p. 125, y vol. 286, pp. 199 y 211, para el Líbano. Cada cita que sigue corresponde a los países citados en el mismo orden; R.T.N.U., vol. 271, p. 135; id. id., p. 187; id. id., p. 223; id., vol. 274, p. 47; id. id., p. 81; id. id., p. 199; id. id., p. 233; id., vol. 277, p. 191.

(7).- Ver Kaame, ob. cit., pp. 56-59.

b) Acuerdos con los Estados no miembros.

Una interpretación amplia del apartado 6º del Artículo 2, permitiría encuadrar bajo él todos los acuerdos llevados y por llevar a cabo entre la Organización y dichos Estados. A esto podemos añadir, contra el parecer de algún autor (1), que las decisiones y recomendaciones de las N.U., pueden tener fuerza obligatoria para los Estados no miembros en cuanto comprensibles dentro de dicho apartado, ya que la Organización, "como la más alta expresión de la comunidad jurídica internacional, debe estar facultada para actuar en tal forma que asegure la cooperación efectiva de los Estados no miembros en la extensión necesaria para el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales" (2). Teóricamente, no cabe duda de que esto es cierto. Prácticamente, tanto Estados no miembros como los que lo son, lo cual resulta todavía más grave, no admiten tales decisiones y recomendaciones con una frecuencia que deja mucho que desear, en cuanto el menoscabo que supone de la autoridad de esta más alta expresión de la comunidad jurídica internacional, que dice Ross.

La realidad, estos acuerdos entre las N.U. y no Miembros, han sido frecuentes, y decimos han sido, porque el 28 de septiembre de 1960, el número de Estados miembros se elevaba a noventa y ocho, con lo cual tales acuerdos están enormemente restringidos. Pero como decimos estos acuerdos han sido numerosos, así, tenemos los celebrados con Suiza respecto la sede de la Organización; con Italia, relativos a la situación de Trieste; con Corea, respecto a la situación de las tropas de la Organización combatientes en su suelo, y todos los que con motivo de la intervención de dichos Estados en organismos internacionales dependientes de la O.N.U., y en los casos señalados en la Carta.

c) Acuerdos con otras Organizaciones internacionales.

Comienzan estos, por el llevado a cabo con la SDN (3), UNRRA (4), y demás Organizaciones existentes en el momento de su creación, prolongándose con los que en atención a sus fines sean necesarios y con los que la incesante creación de estas organizaciones implica.

C.- Otras Organizaciones Internacionales.

Las numerosas y variadas organizaciones con que en la actualidad nos encontramos aconseja, al mismo tiempo que una división que facilite su estudio, limitarnos a exponer aquellos puntos donde creamos encontrar la personalidad de la organización que nos ocupe, para después, hacer un

- - - - -

(1).- Ver Kasme, ob. cit., p. 60.

(2).- Ross, Ob. cit., p. 35.

(3).- supra, p. 21.

(4).- R.T.N.U., vol. 1, pp. 97 y 138.

comentario sobre ello. Así, sin más preámbulos, estableceremos la siguiente clasificación:

1.- Organizaciones internacionales de verdadero carácter internacional.

Organización internacional por excelencia es la O.N.U., como antes lo fue la SDN. Por ello no es de extrañar, que ya en esta, en su Artículo 24, apartado 1º, se dijera que, "Todas las oficinas internacionales - anteriormente establecidas por tratados colectivos quedarán colocadas, - contando con el asentimiento de las partes, bajo la autoridad de la Sociedad. De igual manera se procederá respecto de cualesquiera otras oficinas o comisiones que ulteriormente se creen para la resolución de asuntos de interés internacional".

La Carta recoge este orden de cosas en su Artículo 57, apartado 1º (1), señalando una serie de requisitos que no aparecían en el Pacto. Son estos: que sean organismos intergubernamentales, amplitud de atribuciones y carácter internacional.

La incorporación a la Organización se realiza por vía convencional a través del Consejo Económico y Social, según el Artículo 63 (2). Ahora bien, la vinculación no significa integración, ya que las instituciones especializadas quedan fuera del cuadro orgánico de las N.U. (3).

Hechas estas consideraciones, señalaremos las organizaciones internacionales que según el apartado 2º del Artículo 57 de la Carta vendrán a denominarse Organismos especializados. Son estos:

Unión Postal Universal (U.P.U.), creada por acuerdo de Berna de 9 - de octubre de 1874.

Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.), instituída por el apartado XIII del Tratado de Versalles el 29 de junio de 1919.

Fondo Monetario Internacional (.M.I.), establecido por los acuerdos de Brettons Woods de 22 de julio de 1944, junto al

Banco Internacional de la Reconstrucción y del Fomento (B.I.R.D.).

Organización de la Aviación Civil Internacional (O.A.C.I.), instituída por el Acta Final de Chicago de 7 de diciembre de 1944.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (F.A.O.), creada por la Conferencia de Quebec de 16 de octubre - de 1945.

- - - - -

(1).- supra p. 28

(2).- id. id.

(3).- Rousseau, "Derecho Internacional Público", p. 198.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), establecida por el Acta de Londres de 16 de noviembre de 1945.

Organización Mundial de la Salud (O.M.S.), creada por el Convenio de Nueva York de 22 de julio de 1946.

Unión Internacional de Telecomunicaciones (U.I.T.), establecida por los acuerdos de Atlantic-City de 6 de octubre de 1947.

Organización Marítima Consultiva Internacional (I.M.C.O.), creada por la Conferencia de Ginebra de 6 de marzo de 1948.

Organización Internacional de Comercio (I.T.O.), instituida por la Carta de La Habana de 24 de marzo de 1948.

Sociedad Financiera Internacional (S.F.I.), creada por acuerdos de 25 de julio de 1956.

Reconociendo la importancia de todos estos organismos, nuestro análisis además de breve, habrá de reducirse a poco menos de la mitad, destacando para ello las siguientes:

ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO.- Nacida con el apartado XIII del Tratado de Versalles, supone la realización de una de las mayores preocupaciones de la humanidad desde hacía muchos años (1).

Todos de acuerdo al señalar su trascendente papel, al pretender delimitar su capacidad, deja de existir.

Si fuera cierta en toda su extensión la opinión de Chaumont, de que existe una completa analogía entre las N.U. y las instituciones especializadas, lo cual se extiende a todas las organizaciones internacionales (2), con aplicar, *m u t a t i s m u t a n d i s*, a la O.I.T. y al resto de los organismos, lo señalado respecto de las N.U., el problema habría dejado de existir. Pero esto no es posible. Será el tratado que instituye la organización quien principalmente determine esta capacidad, al mismo tiempo que la actuación, servirá para matizar el alcance completo de la misma.

El Preámbulo comienza de la manera siguiente: "Visto que una paz universal y duradera no puede estar fundada más que sobre la base de la justicia social; ...". En estas dos líneas ya se marca el objetivo de la

-----  
(1).- Aparece en 1818 con el inglés Robert Owens la iniciativa para la adopción de una legislación internacional del trabajo. Le siguen multitud de proyectos, privados (Daniel Le Grand, en 1841; Frey, en 1881) y públicos (Consejo Nacional Suizo, en 1881; Guillermo II, en 1890), que comenzaran hasta la entrada en vigor de la O.I.T., bajo la égida de la SDN.

(2).- Chaumont, ob. cit., pp. 179 y 181.

Organización. Dos palabras, justicia y social, encierran todos los fines de la O.I.T., que como podemos apreciar son de una magnitud tal, que a nada que poseyera los medios efectivos para realizarla, se convertiría en el organismo internacional por excelencia. Desgraciadamente, tales medios no están a su disposición, por lo que la realización de esa justicia social que preconiza, resulta harto difícil.

A continuación desarrolla esas palabras para encontrarnos, ya dentro de su Artículo 1, apartado 4º, con un punto importante: la mayoría de dos tercios necesaria para el ingreso en la Organización, unido a la aceptación formal por el nuevo Miembro "de las obligaciones derivadas de la Constitución de la Organización". En el apartado 5º del mismo artículo, se señala de avisar previamente al Director de la Oficina Internacional de Trabajo, para el abandono de la Organización, lo cual no se podrá hacer hasta transcurridos dos años de esta comunicación, debiendo antes del transcurso de dicho periodo, satisfacer las obligaciones financieras.

Los diez siguientes artículos hablan de la composición y desenvolvimiento de la O.I.T., apreciándose a través de ellos su personalidad interna. Por nuestra parte, en cuanto tal personalidad nos preocupa en su aspecto internacional, lo cual la mayoría de las veces presupone la interna, solamente nos detendremos en aquellos lugares donde creamos hallarla.

En el apartado 1º del Artículo 12, nos encontramos con que "La Organización Internacional del Trabajo, colaborará, dentro del cuadro de la presente Constitución, con toda Organización internacional general encargada de coordinar las actividades de Organizaciones de derecho internacional público...".

En el artículo siguiente, apartado 1º, se la confiere expresamente la facultad de contratar con las N.U.; dice así: "La Organización Internacional del Trabajo puede concluir con las Naciones Unidas los convenios financieros y presupuestarios que parezcan apropiados".

Siguiendo la Constitución, su Artículo 19 nos muestra el poder internacional de la O.I.T., en cuanto a sus decisiones se refiere. En su apartado 1º indica la forma que deberán tener las proposiciones de la Conferencia; a) convención internacional, b) recomendación. Véamos una y otra.

a') Convención (apartado 5º).

Ha de ser comunicada a todos los Miembros para tratar de su ratificación, los cuales se comprometen a someter en el plazo de un año la convención a la autoridad competente en vista de transformarla en ley o de tomar medidas de otro orden. Después se informará al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo de las medidas tomadas y aquél que

haya obtenido el consentimiento de dicha autoridad, comunicará su ratificación formal y tomará las medidas necesarias para hacer efectivas las disposiciones de dicha convención.

Cuando no obtiene el asentimiento de la autoridad competente, "el Miembro no estará sometido a ninguna otra obligación". Deberá enviar al Director un trabajo en el que se expongan los motivos por los que no se ha aprobado y las circunstancias en que se desenvuelve el país en tal asunto.

b') Recomendación (apartado 6º).

Lo mismo indicado respecto de la convención, cabe para la recomendación, salvo que, en lugar de la ratificación necesaria de aquella, aquí se intentará "de que surta efecto bajo la forma de ley nacional o de otra forma".

En los Artículos 24 a 34, se determinan las normas para controlar la realización por parte de los Miembros de las decisiones de la Conferencia por ellos aceptadas. Al mismo tiempo, se acuerda someter al T.I.J. toda querella que surja de dichas decisiones.

Los apartados 4º y 5º del Artículo 35, preveen la relación de la Organización con Estados no miembros y con "toda autoridad internacional responsable de la administración de un territorio". En su apartado 6º, dice: "Toda declaración de aceptación puede especificar las modificaciones a las disposiciones de la convención que sean necesarias para adaptar la convención a las condiciones legales". En el apartado 7º, leemos que "cada Miembro o autoridad internacional que haya comunicado una declaración en virtud de los párrafos 4 ó 5 del presente artículo, podrá periódicamente comunicar, conforme a los términos de la convención, una nueva declaración modificando los términos de toda declaración anterior o denunciando la aceptación de las obligaciones de toda convención o no del territorio interesado". Señalando en el apartado siguiente la obligación de enviar al Director General un trabajo sobre el modo de llevar a la práctica las decisiones de la Conferencia.

En el Artículo 38 se otorga la facultad de crear las instituciones regionales "que parezcan útiles", al mismo tiempo que las somete al Consejo de Administración.

Importancia máxima tienen los Artículos 39 y 40. En el primero se dice: "La Organización Internacional del Trabajo debe poseer la personalidad jurídica; ella tiene particularmente la capacidad;

- a) de contratar
- b) de adquirir bienes muebles e inmuebles, de disponer de dichos bienes,
- c) de comparecer en juicio".

El siguiente viene redactado en estos términos : "1. La Organización Internacional del Trabajo goza, sobre el territorio de cada uno de sus Miembros de los privilegios e inmunidades que le son necesarias para atender a sus fines.

2. Los delegados de la Conferencia, los miembros del Consejo de Administración, así como el Director General y los funcionarios de la Oficina gozan igualmente de los privilegios e inmunidades que les son necesarios para ejercer, con toda independencia, sus funciones en relación con la Organización.

3. Estos privilegios e inmunidades serán precisados en un acuerdo separado que será preparado por la Organización, en vista de su aceptación por los Estados miembros".

Después de ver estos artículos, hemos de no aceptar el parecer de Probs y Carroz, cuando dicen que "en lo que concierne al derecho de tratar, constatamos que ninguna disposición general es prevista en las constituciones de las instituciones especializadas" (1). Creemos que en 1953, al hablar de las organizaciones internacionales, el Artículo 39 de la O.I.T., debe ser sobradamente conocido.

En realidad, la opinión más general es la de considerar la O.I.T. como uno de los organismos internacionales más desarrollados, parecer que apoya la autoridad de Scelle en el Memorandum presente delante de la Comisión de Derecho Internacional de las N.U., cuando dice que esta Organización, en el momento presente, "constituye el punto máximo de evolución, presentando una analogía casi completa con las leyes votadas por un parlamento internacional" (2).

El acuerdo celebrado con las N.U. sobre el registro en el Secretariado de esta última de las Convenciones internacionales de trabajo, después de su ratificación (3), y el haber sido estos muy numerosos, como lo prueba el millar de ellos que han tenido lugar (4), lleva consigo una constante relación entre estas Organizaciones, que prueba, bien claramente, la capacidad contractual de la O.I.T.

Su personalidad internacional ha sido recogida en el acuerdo de sede celebrado con Suiza, en el que se dice, que "el Consejo Federal Suizo reconoce la personalidad internacional y capacidad jurídica en Suiza de la Organización Internacional del Trabajo" (5).

Lo hasta ahora expuesto sería suficiente para atribuir a la Organi-

(1).- Probs y Carroz, ob. cit., p. 76

(2).- A/CN. 4/L.14, p. 24.

(3).- R.T.N.U., vol. 26, p. 323.

(4).- Ver Bibie, "La communauté internationale et ses institutions", p.89.

(5).- R.T.N.U., vol. 15, p. 377.



zación la personalidad internacional. Pero, si leemos que "...c) todos los programas de acción y medidas tomadas sobre el plano nacional e internacional, especialmente en el dominio económico y financiero, deben ser apreciadas desde este punto de vista y aceptadas solamente en la medida en que tiendan a favorecer, no a entorpecer, el cumplimiento de este objetivo fundamental.

d) incumbe a la Organización Internacional del Trabajo, examinar y considerar a la luz de este objetivo fundamental, en el dominio internacional, todos los programas de acción y medidas de orden económico y financiero, ...", en el Párrafo II de la Declaración concerniente a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo de Filadelfia, ¿qué duda cabrá sobre la misma?

El Artículo III, secciones 4ª, 6ª, 13ª y 14ª, de la Convención sobre los privilegios e inmunidades de las Instituciones especializadas, no supone sino un nuevo dato a favor de la personalidad jurídica internacional de la O.I.T.

Para terminar, vamos a exponer el juicio de Bibie, sobre esta Organización como uno de los más halagüeños. Opina este autor, que "la Organización Internacional del Trabajo, cuyas dolorosas pruebas de la guerra han demostrado la utilidad, el prestigio y la eficacia, prosigue su obra con más confianza que nunca, sobre la base de un programa singularmente extenso, que añade al fin primitivo de justicia social, este no menos vasto de lucha contra la necesidad, por la revalorización de los grandes objetivos sociales de nuestra época" (1).

BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCION Y DE FOMENTO.- La importancia que la economía tiene en nuestros días, nos hace traer a estas páginas - uno de los organismos internacionales que más directamente se ocupa de su desarrollo (2).

El B.J.R.D., en el Artículo 1, al exponer sus fines, proclama el primer plano que en la vida mundial posee. Su apartado 1º señala como fines: "Ayudar a la reconstrucción y fomento de los territorios de los países asociados, facilitando la inversión de capital a los fines de producción, que comprenden la restauración de las economías destruidas o desarticuladas por la guerra, la reconversión de los medios de producción a las necesidades de la época de paz y estimular el desarrollo de los medios y fuentes de producción de los países subdesarrollados".

En el apartado 2º habla de promover las inversiones privadas y, en

(1).- Bibie, ob. cit., p. 89.

(2).- La semejanza entre este Organismo y el Fondo Monetario Internacional, permite aplicar en casi toda su extensión a este, lo que del Bank digamos.

caso de ser insuficientes éstas, mediante el empleo de su propio capital, sus fondos disponibles u otros recursos.

Carácter más internacional, en cuanto no se limita a sus Miembros, - tienen los apartados 3º, 4º y 5º, en cuanto hablan del fomento de las inversiones internacionales, y en llevar con la mayor atención los efectos de dichas inversiones, respectivamente.

En el Artículo 3, se dice que el empleo de los recursos se hace exclusivamente en beneficio de los asociados (sección 1ª), determinando - que podrán hacerse a cualquier "subdivisión política de los mismo y empresas mercantiles, industriales o agrícolas establecidas en sus territorios, con arreglo a las condiciones siguientes: ...".

Su capacidad contractual aparece en la Sección 4ª del Artículo 4, titulada, Disposiciones relativas al pago de préstamos directos. Indica a continuación como se llevan a cabo los mismos, y en el número I, apartado C, de esta Sección, se dice: "El Banco podrá, a discreción, concertar arreglos con el asociado de que se trate".

En la Sección 8ª del mismo artículo, se señalan como operaciones varias, "además de las operaciones especificadas en otro lugar de este Convenio", las siguientes: compra y venta de valores, garantía de los mismos, tomar préstamos, para lo cual "podrá tratar con cualquiera persona, socio, asociación o entidad legal en los territorios pertenecientes a - los asociados".

El título del Artículo 7 y su desarrollo, resulta muy interesante, - Situación, inmunidades y privilegios. Dice así:

"Sección 1ª.- Fines del Artículo.- Al objeto de capacitar al Banco para el cumplimiento de las funciones que le están encomendadas...

Sección 2ª.- Situación legal del Banco.- El Banco dotado de personalidad jurídica, plena, estará facultado para:

I) Contratar.

II) Adquirir y enajenar bienes muebles e inmuebles.

III) Incoar procedimientos legales (1).

Sección 3ª.- Posición del Banco respecto a la acción judicial (2).

" 4ª.- Inmunidad de los activos contra embargo.

" 5ª.- " de archivos.

- - - - -  
(1).- Se aprecia la similitud con el Artículo 1 de la Convención General sobre los privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas (supra p. 23), coincidiendo en consecuencia, con el Artículo 2, Sección - III de la Convención General sobre los privilegios e inmunidades - de las Instituciones especializadas, concebido a imagen del anterior.

(2).- Nos limitamos a enunciar solamente el título por considerarlo suficiente para los fines propuestos.

Sección 6ª.- Libertad de restricción sobre el activo.

" 7ª.- Privilegio sobre comunicaciones.

" 8ª.- Inmunidades y privilegios de funcionarios y empleados.

" 9ª.- Inmunidades tributarias. ...".

Si a lo expuesto añadimos la circunstancias de encontrarnos el término acuerdo a lo largo de todo su articulado, evidenciando el carácter de imprescindibles de los mismos para el necesario cumplimiento de los fines del Banco, resulta, como consecuencia lógica, admitir en este Organismo la capacidad jurídica necesaria para su realización.

Estos acuerdos, han sido muy numerosos. Se han celebrado con Etiopía, India, Turquía, Yugoslavia, etc. etc. (1). Con Suiza, celebró un acuerdo de sede el 29 de junio de 1951 (2), por lo que son aplicables al Banco las consideraciones que el Gobierno suizo admite en toda organización internacional que tiene sede en su territorio.

Al lado de estos acuerdos celebrados con Estados, aparecen otros con corporaciones. Entre ellos mencionaremos el llevado a cabo con la International Finance Corporation, por el que esta Organización se constituye en afiliada del Banco (3).

Hasta aquí, su actuación no es sino el desarrollo natural de lo enunciado en su texto constitutivo. Además, las atribuciones conferidas en la Convención sobre los privilegios e inmunidades de las Instituciones especializadas, antes señalado al tratar de la O.I.T. (4), contribuyen a afirmar su personalidad.

Todo el aspecto de normalidad que estamos viendo, se convierte en extraordinario, en cuanto supone una independencia total y el colocarse por encima de la misma Carta de las N.U., con motivo del acuerdo celebrado con esta Organización el 15 de noviembre de 1947. En el Artículo 4, apartado 3º, del acuerdo que nos ocupa, se dice: "La Organización de las Naciones Unidas reconoce que las medidas a tomar por el Banco respecto todo préstamo deben estar reguladas por el Banco que ejercerá su criterio con toda independencia conforme a su Estatuto. La Organización de las Naciones Unidas reconoce, en consecuencia, que será de sana política que la Organización evite hacer al Banco recomendaciones respecto de tal o cual préstamo o de las condiciones o circunstancias de su financiamiento por el Banco" (5).

Si recordamos el Artículo 58 de la Carta (6), vemos que en 60 se di

(1).- Annual raport to the Board of governors. 1954-55, p. 32.

(2).- Feuille, fédérale, mayo-agosto 1951, p. 618.

(3).- Annual raport to the Board of governors, 1955-56, p. 27.

(4).- supra p. 41

(5).- R.T.N.U.

(6).- supra p. 28

ce, que "la responsabilidad por el desempeño de las funciones de la Organización, señaladas en este Capítulo, corresponderá a la Asamblea General y, bajo la autoridad de ésta, al Consejo Económico y Social que dispondrá a este efecto de las facultades expresadas en el Capítulo X", y - en el apartado 1º del Artículo 62 leemos que el Consejo Económico y Social podrá hacer o iniciar estudios e informes con respecto a asuntos internacionales, de carácter económico ..., y hacer recomendaciones sobre tales asuntos a la Asamblea General, a los Miembros de las Naciones Unidas y a los organismos especializados interesados", una conclusión aparece sin ninguna dificultad: el carácter privilegiado de esta Organización dentro del conjunto de organismos internacionales.

Pero esto no es todo. En el apartado 3º del Artículo 9 de este acuerdo, se dice que "la Organización de las Naciones Unidas conviene que en la interpretación del párrafo 3º del Artículo 17 de la Carta de las Naciones Unidas, tendrá en cuenta el hecho de que el Banco, para su presupuesto anual, no está ligado por las contribuciones de sus Miembros y - que las autoridades competentes del Banco gozan de una autonomía completa para determinar la forma y el contenido de este presupuesto".

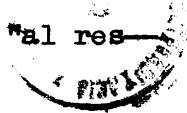
Si hasta el momento de celebrarse este acuerdo con la O.N.U., el B.J.R.D. poseía ya una capacidad jurídica un tanto fuera de la normal - que se atribuye a tales organismos, matizada por las notas señaladas, después de la conclusión de este acuerdo, por el carácter privilegiado que le concede y la actual concepción fáustica del dinero, el Banco representa, para nosotros y quizá esta apreciación subjetiva tenga ciertos atisvos de objetividad, el Organismo internacional por excelencia, en el cual la capacidad jurídica internacional se manifiesta sin restricción alguna.

ORGANIZACION DE LA AVIACION CIVIL INTERNACIONAL.- Ante el auge tan extraordinario experimentado por la aviación civil, no nos puede extrañar el nacimiento de un organismo internacional que regule y coordine las diversas legislaciones que sobre la materia existen. Si tiene o no, una capacidad jurídica necesaria para atender a sus fines, es lo que trataremos de buscar a lo largo de su texto constitutivo: el Convenio de la Aviación Civil Internacional.

En el Preámbulo creemos hallar una palabra que comprenda todo lo en él enunciado: cooperación. Pues bien, ésta será la labor de la Organización y para llevarla a cabo son los artículos que le siguen:

En el 14, Protección contra la propagación de enfermedades, señala la situación de los Estados contratantes en cuanto que "celebraran consultas frecuentes con los organismos encargados de los reglamentos internacionales relativos a las medidas sanitarias aplicables".

En el artículo siguiente, se habla de las recomendaciones "al res-



pecto para su examen por el Estado o Estados interesados".

Una nueva enunciación de fines aparece en el Artículo 44, al decir que "el objeto y los fines de la Organización son: desarrollar los principios y la técnica de la navegación aérea internacional y fomentar el establecimiento y desenvolvimiento del transporte aéreo internacional".

En el Artículo 45, bajo el épigrafe de Sede Permanente, leemos que la "Organización tendrá su sede permanente en el lugar que determine en su última reunión la Asamblea interna de la Organización Provisional de la Aviación Civil Internacional, creada por el Convenio Provisional de la Aviación Civil Internacional firmado en Chicago el 7 de diciembre de 1944. Esta sede podrá ser trasladada temporalmente a otro lugar por decisión del Consejo".

En el Artículo 47, leemos algo que estamos acostumbrados a encontrar en las organizaciones vistas. Bajo el título, Capacidad jurídica, se dice: "La Organización gozará en el territorio de cada Estado contratante de la capacidad jurídica necesaria al ejercicio de sus funciones. Se le concederá plena personalidad jurídica siempre que ello sea compatible con la Constitución y las leyes del Estado interesado".

En el apartado j) del Artículo 49, Atribuciones de la Asamblea, vuelve a hablarse de la facultad de hacer recomendaciones la Organización.

En el Artículo 55, Funciones discrecionales del Consejo, en su apartado b), dice que podrá "delegar en la Comisión de Aeronavegación, otras funciones además de las previstas en el presente Convenio".

Artículos de gran importancia son el 64 y 65. El primero de ellos, - Acuerdo sobre seguridad, indica que "por lo que respecta a cuestiones de aviación que sean de su competencia y que afecten directamente a la seguridad mundial, la Organización podrá, por el voto de la Asamblea, celebrar los acuerdos correspondientes con toda organización general que establezcan las naciones del mundo para mantener la paz".

En el segundo de los citados, Acuerdos con otros Organismos internacionales, dice que "el Consejo podrá, en nombre de la Organización, celebrar acuerdos con otros Organismos internacionales para el mantenimiento de servicios comunes y hacer arreglos comunes por lo que se refiere al personal, pudiendo celebrar, con la aprobación de la Asamblea, todos aquellos acuerdos susceptibles de facilitar las tareas de la Organización".

En el Artículo 69, nuevamente aparece la facultad de hacer recomendaciones, añadiendo que "ningún Estado contratante será considerado culpable de infracción al presente Convenio en el caso de que no ponga en ejecución tales recomendaciones".

Artículo 70. "En circunstancias como las señaladas en el artículo - 69, todo Estado contratante podrá concluir acuerdos con el Consejo a fin de llevar a efecto tales recomendaciones".

El Artículo 71, Provisión y mantenimiento de las instalaciones y - servicios por el Consejo; el siguiente, Adquisición o uso de terrenos; el Artículo 73, Gastos y prorrateos de fondos; el 74. Ayuda técnica y desti - no de los ingresos, y el 75, Adquisición de las instalaciones y servi - cios provistos por el Consejo, preveen la realización de los más varia - dos acuerdos por parte de la O.A.C.I., llevados a cabo por el Consejo.

Para terminar, haremos referencia al Artículo 78, Función del Conse - jo, donde se habla de la facultad de este órganos de "sugerir a los Esta - dos".

Después de haber visto estos artículos, creemos poder afirmar que - según el Convenio, la Organización se halla dotada de la personalidad ne - cesaria para atender a sus fines, con el considerable aumento de la mis - ma por los Artículos 71 a 74. Como nota negativa, para nosotros la más - acentuada, consideramos que se encuentra en el mencionado Artículo 69, - por la falta de obligatoriedad que enuncia respecto del Convenio.

En realidad, el principal aspecto de su actuación se encamina a la celebración de acuerdos multilaterales, como el medio más efectivo de - desarrollar su texto constitutivo. Estos acuerdos, podemos afirmar que - han sido muy numerosos y de no escasa importancia, tanto en un aspecto - objetivo, en cuanto que vienen a regular una serie de cuestiones de la - navegación aérea, convirtiéndola en Leyes para los Estados signatarios, y otro subjetivo, por lo que supone esta actuación para la O.A.C.I. Así, te - nemos el "Acuerdo relativo al tránsito de los servicios Aéreos Interna - cionales" y el "Convenio sobre transporte Aéreo internacional", firmados en Chicago el 7 de diciembre de 1944. El "Protocolo de La Haya", de 8 de septiembre de 1955. "Convenio de Roma", de 7 de octubre de 1952. "Conve - nio de Ginebra", de 19 de junio de 1948. Mencionando para terminar esta lista el "Acuerdo de París", de 30 de abril de 1956.

Entre los acuerdos que sin tener ese carácter multilateral, ha cele - brado la O.A.C.I., podemos citar el de Asistencia técnica, celebrado con Méjico (1), y los de sede con Francia, Canadá y Egipto (2).

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAD PARA LA EDUCACION, LA CIENCIA Y LA CULTURA.- En un mundo donde existen alrededor de quinientos millones de analfabetos, la presencia de una organización internacional, tendente a remediar tal mal, resulta esencial. Como es natural, para atender a -

(1).- R.T.N.U., vol. 164, p. 29.

(2).- " " vol. 94, p. 59; vol. 96, p. 177, y vol. 215 p. 373, res - pectivamente.

tal necesidad, habrá de tener unos medios a su disposición. Veamos cuáles son éstos y los fines que pretenden cumplir atendiendo a su texto constitutivo.

En la Declaración de Principios de los Estados que participaron en la Convención creadora de la U.N.E.S.C.O., se dice, que "la dignidad del hombre exige la difusión de la cultura y de la educación de todos en vista de la justicia, de la libertad y de la paz, habiendo, para todas las naciones deberes sagrados a cumplir en un espíritu de mutua asistencia"; que la "paz debe ser establecida sobre el fundamento de la solidaridad intelectual y moral de la humanidad", para lo cual "crean la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, a fin de atender gradualmente, por la cooperación de las naciones del mundo en los dominios de la educación, la ciencia y de la cultura, los fines de paz internacional y de prosperidad común de la humanidad".

Su Artículo 1, Fines y Funciones, repite, poco más o menos, lo anterior, especificando en su apartado c) su interés hacia la "ayuda al mantenimiento, al avance y a la difusión del saber, velando por la conservación y protección del patrimonio universal de libros, obras de arte y de otros monumentos de interés histórico o científico, recomendando a los pueblos interesados (realizar) convenciones internacionales a este efecto; recomendando la cooperación entre las naciones en todas las ramas de la actividad intelectual".

Para llevar a cabo tal programa, la Organización se vale de las recomendaciones y de las convenciones internacionales, según se dice en el apartado 4º del Artículo 4. Además, podrá "crear las comisiones tanto especiales como técnicas y otros organismos subsidiarios que puedan ser necesarios para el ejercicio de sus fines" (apartado 11º).

En el Artículo 10, se habla de las relaciones con la O.N.U., y en el siguiente, de las relaciones con otras organizaciones e instituciones especializadas, diciéndose en su apartado 1º, que "la Organización puede cooperar con otras organizaciones e instituciones intergubernamentales especializadas, cuyas tareas y actividades estén en armonía con las suyas". Y en el apartado siguiente, que "el Director General podrá, ...concluir, los acuerdos necesarios". La misma facultad de llevar a cabo los acuerdos precisos se afirma en los apartados 3º y 4º.

Por último, el Artículo 12, Estatuto jurídico de la Organización, dice que "las disposiciones de los artículos 104 y 105 de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, relativas al estatuto jurídico de esta Organización, a sus privilegios e inmunidades, se aplicarán igualmente a la presente Organización".

Sin la contundente aportación del Artículo 12, creemos que resulta

posible el admitir la posesión por parte de la U.N.E.S.C.O., de la personalidad internacional necesaria para celebrar los acuerdos señalados en los Artículos 10 y 11. Además, la amplitud de sus fines dentro de la importancia de los mismos, ha creado una incesante relación con todos los Estados.

Pero si recordamos el Artículo 104 de la Carta (1), recogido por esta Organización, lo mismo que el 105, en el que leemos: "1º. La Organización gozará en el territorio de cada uno de sus Miembros, de los privilegios e inmunidades necesarios para la realización de sus propósitos.

2º. Los representantes de los Miembros de la Organización y los funcionarios de ésta, gozarán asimismo de los privilegios e inmunidades necesarios para desempeñar con independencia sus funciones en relación con la Organización.

3º... (2)", hemos de admitir, sin ninguna restricción, la personalidad de la U.N.E.S.C.O.

## 2).- Organizaciones internacionales de carácter continental.

Tanto en este apartado como en el siguiente, la preponderancia que cualitativa y cuantitativamente, ofrece Europa respecto a los demás Continentes, no distraerá nuestra atención, en el sentido de ofrecerles una exposición exclusiva de aquellas. Intentaremos ofrecer una variedad siempre en atención al interés, por considerarlos como más en consonancia con nuestro internacionalismo.

Hecha esta salvedad, vamos a enunciar las organizaciones que permiten ser enunciadas dentro de este apartado.

Organización de los Estados Americanos (O.E.A.), creada por la Carta de Bogotá de 30 de abril de 1948.

Organización Europea de Cooperación Económica, (O.E.C.E.), establecida por los acuerdos de París de 16 de abril de 1948.

Consejo de Europa, instituido por el Estatuto de Londres de 5 de mayo de 1949.

Organización Europea para la Investigación Nuclear (C.E.R.N.), creada por la Convención de París de 1 de julio de 1953.

En particular:

ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS.- "Con la más profunda convicción debemos afirmar que la constitucionalización del Sistema Interamericano en la IX Conferencia de Bogotá, es uno de los más importantes acontecimientos de la historia reciente de América."

---  
(1).- supra p. 22  
(2).- id. p. 30



teceres de la vida social de todos los tiempos.

"La Carta de la O.E.A. logró la integración en un solo documento - fundamental de todas las principales conquistas jurídico-políticas, económico-sociales y culturales de 134 años de esfuerzo continuo e infatigable desde la reunión del Congreso Antifictiónico de Panamá" (1). El grado de certeza de estas palabras del internacionalista nicaragüense Sansón-Terán, determinarán el encontrarnos o no ante una organización internacional modelo. Para averiguarlo, nada mejor que ver su Carta.

Comienza con un Preámbulo en el que se enuncia la misión histórica de América, paz y buena vecindad, bienestar y progreso, reafirmación de los principios de la O.N.U., "compenetrados de que la organización jurídica es una condición necesaria para la seguridad y la paz fundadas en el orden moral y en la justicia".

En el Capítulo I, Naturaleza y propósitos, se viene a repetir lo anterior.

El Capítulo II, Principios, se habla de derecho y orden internacional, buena fé, solidaridad, condenación de la guerra, el que la agresión a un Estado americano constituye una agresión a todos los Estados, solución pacífica de controversias, justicia y seguridad como base de la paz, cooperación económica, proclamación de los derechos fundamentales del hombre, unidad espiritual basada en la cultura y educación orientada hacia la justicia la libertad y la paz.

En el Artículo 28 leemos que "los Estados miembros convienen en cooperar entre sí a fin de lograr condiciones justas y humanas de vida para toda su población".

El Artículo 53, dice: "Corresponde también al Consejo":

a) Formular y someter a los Gobiernos y a la Conferencia Interamericana proposiciones...


b) Formular recomendaciones a los Gobiernos, a la Conferencia Interamericana, a las Conferencias especializadas, tendentes a coordinar las actividades y planes de trabajo de estos últimos, previa consulta con ellos.

c) Celebrar acuerdos con los Organismos especiales interamericanos.

d) Celebrar acuerdos o arreglos especiales de cooperación con otros Organismos americanos de reconocida autoridad internacional.

e) Promover y facilitar la colaboración entre la Organización de los Estados Americanos y las Naciones Unidas, así como entre los Organismos

-----  
(1).- Sansón-Terán, "Universalismo y regionalismo en la sociedad internacional contemporánea", p. 119.



especializados interamericanos y los similares internacionales.

f) Adoptar las resoluciones que habiliten al Secretario general para ejercer las atribuciones que se contemplan en el artículo 84".

Artículo 61. "Los órganos del Consejo de la Organización de acuerdo con éste, establecerán las relaciones de cooperación con los órganos correspondientes de las Naciones Unidas y con los organismos nacionales e internacionales que funcionen dentro de sus respectivas esferas de acción".

Nuevamente, en el Artículo 63, se habla de cooperación, y de coordinación en el artículo siguiente. Otro tanto ocurre en el Artículo 71 sobre cooperación, lo mismo que en el apartado e) f) y g) del 74.

Artículo 103. "La Organización de los Estados Americanos gozará, en el territorio de cada uno de sus Miembros, de la capacidad jurídica, privilegios e inmidades que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones y la realización de sus propósitos".

En el 104, leemos que "los representantes de los Gobiernos en el Consejo de la Organización, los representantes en los órganos del Consejo, el personal que integre las representaciones, así como el Secretario general y el Secretario general adjunto de la Organización, gozarán de los privilegios e inmidades necesarios para desempeñar con independencia sus funciones".

Por último, el Artículo 105, dice así: "La situación jurídica de los Organismos especializados interamericanos y los privilegios e inmidades que deben otorgarse a ellos y a su personal, así como a los funcionarios de la Unión Panamericana, serán determinados en cada caso mediante arreglos entre los organismos correspondientes y los Gobiernos interesados".

Después de todo esto, nos encontramos ante una Organización con unos fines vastísimos, solamente la O.N.U., los posee superiores, pero mientras esta última tiene, en líneas generales, los poderes necesarios para realizarlos, en la O.E.A., estos poderes son poco menos que insignificantes.

Cierto que en su Carta se habla repetidamente de cooperación, recomendaciones, acuerdos arreglos y demás medios de entendimiento. Pero no lo es menos, que el órgano supremo, que es quien en definitiva lo lleva a cabo, no pertenece propiamente a la Organización. "Las decisiones soberanas residen en las Conferencias Interamericanas y en las Reuniones de Consulta de los Cancilleres, es decir, en los órganos normales de gobierno y negociación internacional de cada uno de los Estados" (1).

(1).- Fernández-Shaw. "La Organización de los Estados Americanos", pp. 224-5.

Otra laguna que ofrece la Carta, es la referente al procedimiento - del voto. Se dice que para ciertas cuestiones será necesario una mayoría de dos tercios (Artículos 36, 40, 53 y 87), pero éstas son de naturaleza interna.

La voluntad manifiesta de la Carta de respetar la soberanía de los Estados miembros, nos conduce a la regla de la unanimidad como necesaria para tomar decisiones, fuera de las antes indicadas, lo cual implica dentro de la O.E.A., una seria dificultad para la toma de sus decisiones.

"La Organización de los Estados Unidos Americanos no es el resultado de una improvisación genial de la IX Conferencia... Pero, con todo, lo que ella refleja es la conjunción de puntos de vista que empezaron a tener conexión real a partir de la Conferencia de Panamá."

"Los pactos acordados en Bogotá suponen algo más que la concreción final de una evolución: el principio de un espíritu que, si sigue su lógico desarrollo, puede ser fundamental para el Continente Americano. ... Lo ocurrido en Bogotá, tiene más importancia por lo que sugiere como origen, que por lo que pudiera significar como fin. Podría considerarse la base de la posible ordenación futura de América desde dentro" (1).

Como consecuencia de todo lo anterior no podemos admitir en lo más mínimo, el parecer de Sansón- Terán. Ciertamente que la O.E.A. "aparece como una Organización importante desde el punto de vista moral y en tanto que instrumento regional de cooperación económica y política, pero su estructura es muy floja, sus poderes muy endeblados para que la consideremos de otra manera que como un simple sujeto de derecho internacional" (2).

EL CONSEJO DE EUROPA.- Si las ideas, hasta la fecha bien recientes, han sido patrimonio exclusivo de nuestro Viejo Continente, en este movimiento institucionalista por el que actualmente atravesamos, Europa no podía perder su primacía. Bibié recoge las siguientes palabras de Victor Hugo, en las que vaticina esta evolución, "Un día vendrá en que tú Francia, tú Italia, tú Rusia, tú Inglaterra, tú Alemania, vosotras todas las naciones del Continente, sin perder vuestras cualidades distintivas y vuestra gloriosa individualidad, os fundáis estrechamente en una unidad superior y constituiréis la fraternidad europea" (3). Veamos hasta qué punto se ha cumplido este vaticinio en lo que al Consejo de Europa se refiere (4).

- - - - -

- (1).- Fernández-Shaw, "La Organización de los Estados Americanos". pp. 224-5
- (2).- Cahier, ob. cit., pp. 184-5.
- (3).- Bibié, ob. cit., p. 155.
- (4).- La actual escisión mundial en dos bloques antagónicos, cuya mayor crudeza radica en Europa, hace que descontemos la presencia rusa y países satélites, de la verdadera comunidad europea, ya que en aras de una doctrina política, sacrifican cuanto sea menester para un sincero entendimiento internacional.

En el Preámbulo del Estatuto leemos, "Persuadidos de que la consolidación de la paz, basada en la justicia y la cooperación internacional, es de un interés vital para la preservación de la sociedad humana y de la civilización, ..."

Tal enunciación aparece nuevamente en el apartado a) de su Artículo 1. "La finalidad del Consejo de Europa consiste en realizar una unión - más estrecha entre sus Miembros para salvaguardar y promover los ideales y los principios que constituyen su patrimonio común y favorecer su progreso económico y social".

De colaboración entre los Miembros se habla en el Artículo 3, y de la suspensión por su no cumplimiento o por otras obligaciones, en los Artículos 8 y 9.

De conclusión de convenciones y acuerdos, se habla en el apartado a) del Artículo 15 y de recomendaciones en el apartado b).

Facultad para "constituir Comités o Comisiones de carácter consultivo o técnico para todas las finalidades que juzgue deseables", se confiere al Consejo en el Artículo 17.

Artículo importante, es el 20. Se habla del voto, señalando que las decisiones se tomarán de la siguiente manera: "a)... por unanimidad de los votos emitidos y por mayoría de los representantes ... relativos a las importantes cuestiones...

b) Las cuestiones relativas al régimen interior ... por mayoría simple". Otras, se tomarán por mayoría de dos tercios (apartados c y d).

Las hasta aquí enunciadas, son las facultades propias de la Comisión de Ministros. De la Asamblea, son las que siguen.

Según los Artículos 22 y 23 apartado a), la de hacer recomendaciones. En el Artículo siguiente se habla de la constitución de comités y comisiones.

El Artículo 29, dice que "las resoluciones de la Asamblea consultiva se toman por mayoría de los dos tercios".

Enunciación del carácter internacional de la Organización, se lleva a cabo en el apartado f) del Artículo 36. "Todo Miembro debe respetar el carácter exclusivamente internacional de las funciones del Secretario general y del personal de la Secretaría y abstenerse de ejercer influjo sobre ellos en el ejercicio de sus funciones".

Concluimos con el Artículo 40. "a) El Consejo de Europa, los representantes y miembros de la Secretaría gozan, en los territorios de los Miembros, de las inmunidades y privilegios necesarios para el ejercicio de sus funciones....

b) Los Miembros se comprometen a concluir tan pronto como sea posible, un acuerdo para dar efecto pleno a las disposiciones del precedente párrafo a). Con este fin, la Comisión de Ministros recomendará a los Gobiernos de los Miembros la conclusión de un Convenio que defina los privilegios e inmunidades reconocidos en sus territorios. Se concluirá, además, un Convenio particular con el Gobierno de la República Francesa, que definirá los privilegios e inmunidades de que gozará el Consejo en su sede".

Se aprecia claramente, que los fines del Consejo, no se hayan respaldados por las necesarias facultades para ello. Por esto, no es de extrañar, que como comentarios como el siguiente, aparezcan a la luz del día. "El defecto más fundamental del Consejo está, sin duda, en el carácter ilusorio de las atribuciones y de poderes que confiere a los dos organismos esenciales por él creados, el Comité de Ministros y la Asamblea Consultiva" (1).

Al lado de esta opinión de Duclos, existen otras un tanto diferentes. Sierra Nava, dice que "en la práctica, el Organismo de Estrasburgo se ha alejado muchas veces del texto del Estatuto creando una práctica y unos usos que a veces llegaban a estar en contradicción con el articulado" (2). Para Sørensen, el Consejo, "ha representado hasta la puesta en marcha del Plan Schuman, la forma más avanzada de cooperación internacional entre los Estados soberanos", pero reconoce, que los resultados materiales de esta cooperación no han sido muy significativos (3).

La mayor realidad que supone la apreciación de Duclos, lo prueba la aparición desde los primeros momentos de su existencia de numerosos proyectos de reforma. De todos estos, el más importante es el Plan Eden (4) en el que se venía a proponer, que una estrecha unión orgánica fuese establecida, en todo momento, entre el Consejo de Europa y las "autoridades especiales", a las cuales pertenecían algunos de sus Miembros.

Pese a todo esto, hemos de reconocer la considerable actuación del Consejo, y creemos que cuando desaparezca la regla de la unanimidad para la toma de importantes decisiones, que tanto dificulta su actuación, ésta sufrirá un considerable aumento.

Respecto a los acuerdos celebrados, la exposición más detallada de

- 
- (1).-- Duclos, "La réforme du Conseil de L'Europe", p. 15.
  - (2).-- Sierra Nava, "El Consejo de Europa", p. 47.
  - (3).-- Sørensen, "Le Conseil de L'Europe", p. 121.
  - (4).-- Documentos anexos a la demanda de parecer dirigida el 23 de mayo de 1952 a la Asamblea Consultiva por el Comité de Ministros sobre los mejores medios para poner en práctica el Plan Eden (Doc. 11 de 1952).

los mismos aparece en la obra de Robertson (1). Por nuestra parte vamos a citar, entre otros, el celebrado con la O.I.T., primero de los que entró en vigor, referente a la celebración de consultas recíprocas, representación del Consejo en las reuniones de la O.I.T., e intercambio de información entre ambas organizaciones (2).

En una recomendación de la Asamblea, adoptada el 30 de mayo de 1952, se acordaba llevar a cabo negociaciones "con el fin de convenir las medidas a tomar para integrar en el Consejo de Europa las organizaciones creadas en virtud de la Convención de cooperación europea (3). A este acuerdo, seguirán otros con la misma Organización con el fin de regular más estrechamente sus actuaciones (4).

Con la O.T.A.N., una resolución del Comité de Ministros, referente a la unión con dicha Organización, decidió que "no hay lugar, por el momento, de adoptar nuevas medidas modificando las relaciones entre el Consejo de Europa y la O.T.A.N." (5).

Esta divergencia de pareceres, unido a la inexistencia de documentos que puedan atestiguar con toda certeza la capacidad jurídica internacional del Consejo, esta resulta un tanto precaria. La Organización está dominada por los Gobiernos que la componen, y debido a la regla de la unanimidad a que antes aludíamos, su actuación no manifestarse de acuerdo a los fines que para su cumplimiento, dieron lugar a su presencia.

Resultado de todo esto, es que el Consejo de Europa no supone la realización de las palabras del insigne dramaturgo, y no solamente por la escisión del Viejo Continente, sino porque lo que pudiéramos considerar la verdadera Europa, tampoco está integrada en él a la manera preconizada.

Cuando el Consejo de Europa agrupe a todas las naciones, cuando se desplace el centro de gravedad de la influencia de los órganos representativos de los Estados hacia órganos propiamente europeos, cuando la designación de los miembros de la Asamblea Consultiva se realice mediante sufragio universal y se tomen decisiones verdaderamente europeas, la utopía se habrá convertido en realidad y la paz y prosperidad habrán encontrado un verdadero sostén.

- - - - -

(1).- Robertson, "The Council of Europe", p. 188 y ss.

(2).- Ass. Cons. 3ª sess. Doc. III, p. 589 y ss.

(3).- Proyecto de Protocolo sobre la unión entre la Comunidad Europea y el Consejo de Europa, anexo al Proyecto de Tratado del Estatuto de la Comunidad Europea, adoptado por la Asamblea ad hoc de 10 de marzo de 1953 en Estrasburgo.

(4).- Sobre el particular consúltese la ob. cit. de Duclos.

(5).- Resolución 53 (18).

2).- Organizaciones internacionales de carácter regional.

Sin ser definitiva esta enunciación, caben citarse:

Benelux, creado por la Convención de Londres de 5 de septiembre de 1944.

Liga Árabe, establecida por acuerdos de El Cairo de 22 de marzo de 1945.

Comisión del Caribe, instituida por el acuerdo de Washington de 30 de octubre de 1946.

Comisión del Pacífico del Sur, creado por el acuerdo de Canberra de 6 de febrero de 1947.

Unión Occidental, establecida por el pacto de Bruselas de 17 de marzo de 1948.

Unión Económica Gran Colombiana, instituida por el convenio de Quito de 8 de mayo de 1948.

Organización del Tratado del Atlántico Norte (O.T.A.N.), creada por los acuerdos de Washington de 4 de abril de 1949.

Organización del Plan Colombo, establecida por los acuerdos de Sidney de 28 de mayo y Londres de 28 de noviembre de 1950.

Comunidad Europea del Carbón y del Acero (C.E.C.A.), instituida por el tratado de París de 18 de abril de 1951.

Tratado "Anzus" de Seguridad del Pacífico, creada por acuerdo de Washington de 1 de septiembre de 1951.

Organización de los Estados Centroamericanos, establecida por el acuerdo de San Salvador de 14 de octubre de 1951.

Organización Balcánica, instituida por el Pacto de Ankara de 28 de febrero de 1953.

Comisión de Cooperación Técnica en África Subsahariana, creada por el acuerdo de Londres de 18 de enero de 1954.

Unión Latina, establecida por el convenio de Madrid de 15 de mayo de 1954.

Tratado de Defensa Colectiva del Sureste de Asia (S.E.A.T.O.), establecida por el acuerdo de Manila de 8 de septiembre de 1954.

Pacto de Cooperación Mutua Turco-Iraniano, creado por el acuerdo de Bagdad de 24 de febrero de 1955.

Pacto de Varsovia, establecido por el acuerdo de Varsovia de 14 de mayo de 1955.

Comunidad Económica Europea (C.E.E.), instituida por el tratado de

Roma de 25 de mayo de 1957.

Euraton, establecida por el mismo acuerdo que la Comunidad Económica Europea.

Asociación Europea de Libre Cambio, creada por el convenio de Estocolmo de 20 de noviembre de 1959.

Veamos algunas de estas organizaciones.

LIGA ARABE.- Una Organización como la presente, donde al lado de intereses materiales, se da una unidad de creencias, puede ofrecer un ejemplo de difícil imitación. Comprobemos hasta qué punto es así.

En lo que pudiéramos llamar preámbulo, se expone como fin de la Liga, "el deseo de fortalecer las estrechas relaciones y numerosos lazos - que ligan a los Estados árabes, ansiosos de defender y estabilizar esos lazos sobre la base del respeto a la independencia y a la soberanía de - esos Estados y dirigir sus esfuerzos hacia el bien común de todos los - países árabes".

En su Artículo 2, se habla del fortalecimiento de las relaciones, - coordinación de políticas, cooperación y salvaguardar su independencia; - puntualizando las materias sobre las que ha de basarse dicha cooperación.

El Artículo 3, faculta al Consejo para vigilar el cumplimiento de - tales fines, añadiendo que "poseerá también la función de determinar los medios de cooperación de la Liga con los organismos internacionales que se creen en el futuro para garantizar la paz y seguridad y regular las - cuestiones económicas y sociales".

De la creación de Comisiones especiales con la representación de todos los Estados miembros para realizar "proyectos de acuerdos a presentar al Consejo para el examen previo a su sumisión a dichos Estados", se habla en el Artículo 4.

Artículo 6. "... la decisión se tomará por unanimidad...", añadiéndose en el siguiente artículo, que "las decisiones unánimes del Consejo obligarán a todos los Estados de la Liga, y las mayoritarias a aquellos que las acepten".

En el Artículo 9 se habla de los acuerdos, pero sin hacer referencia expresa a la Liga, individualmente considerada.

La regla de los dos tercios en el voto, se emplea para asuntos de - régimen interior, como la designación de personal (Artículo 12).

El Artículo 14 habla de las inmunidades diplomáticas de sus funcionarios y de la inviolabilidad de los inmuebles de la Liga.

Nuevas medidas a tomar por el voto de los dos tercios, se enuncian en el Artículo 16. La misma mayoría se requiere para la enmienda de su -



Constitución (artículo 19).

Nos quedamos un tanto sorprendidos al no encontrar más notas o, mejor dicho, otras notas más evidentes que nos permitan atribuir la capacidad jurídica internacional a esta Organización para el necesario desenvolvimiento de la misma y el mejor cumplimiento de sus fines.

El tomarse todas las decisiones fuera de las de régimen interno, — por unanimidad, dificultad enormemente su labor, en cuanto no se permite a la Liga manifestar su propia voluntad. Se hace casi imposible relacionarse con otros sujetos de derecho internacional mediante los correspondientes acuerdos, no tiene facultades de declarar la guerra, ni de legación, ni poderes de decisión, y como consecuencia lógica, de ejecución.

Su actuación ha sido muy pobre, justa correspondencia de sus facultades, y pese a la creación de un Comité Militar permanente el 17 de junio de 1950, con el fin de aumentar su cohesión, "la Liga atraviesa una crisis innegable a partir de la guerra de Palestina, que puso más de una vez de manifiesto las divergencias de intereses de los Estados miembros" (1).

ORGANIZACION DEL TRATADO DEL ATLANTICO NORTE.— Organización militar del hemisferio occidental, su importancia puede resultar vital para los que en él habitamos.

El Preámbulo ya nos indica el fin de la N.A.T.O.: unión para salvaguardar su libertad y civilización.

En el Artículo 1 se habla de "resolver por medios pacíficos todas — sus diferencias internacionales, de tal manera que la paz y seguridad internacionales, así como la Justicia, no sean puestas en peligro".

Artículo 2. "Las Partes contribuirá al desenvolvimiento de las relaciones pacíficas y amistosas... se esforzarán en eliminar toda colisión en sus políticas económicas internacionales, y fortalecerán la colaboración económica entre cada una de ellas y entre todas".

En el artículo siguiente se dice que las Partes, "mantendrán y acrecentarán su capacidad individual y colectiva de resistencia a un ataque armado".

De consultas, se habla en el Artículo 4.

La esencia de la Organización, se encuentra en su Artículo 5. "Las partes convienen en que un ataque armado contra una o varias de ellas, — ocurrido en Europa o en América del Norte, será considerado como un ataque dirigido contra todas, y en consecuencia, convienen que si tal ataque

— — — — —  
(1).— Rousseau, "Derecho Internacional Público", p.p. 207-8.

que se produce, cada una de ellas, en el ejercicio del derecho de legítima defensa, individual o colectiva, reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, asistirá a la Parte o Partes atacadas, tomando individualmente, y de acuerdo con las otras, las medidas que juzgue necesarias, comprendido el empleo de las fuerzas armadas para establecer la seguridad en la región del Atlántico Norte.

Todo ataque armado de esta naturaleza y todas las medidas tomadas en consecuencia, serán puestas inmediatamente en conocimiento del Consejo de Seguridad. Estas medidas acabarán cuando el Consejo de Seguridad haya tomado las necesarias para restablecer y mantener la paz y la seguridad internacionales".

Facultades para crear los "organismos subsidiarios que puedan ser necesarios", se otorgan al Consejo de la O.T.A.N., en el Artículo 9.

La admisión de nuevos Estados por el acuerdo unánime de todos sus Miembros, es señalada en el Artículo 10.

Para terminar, se lee en el Artículo 12, que "las Partes se consultarán".

Viendo en la O.T.A.N. un verdadero acuerdo regional (1), admitir su capacidad jurídica internacional de lo que se pudiera desprender de los párrafos anteriores, resulta francamente difícil.

Es evidente la necesidad de celebrar acuerdos para el cumplimiento de los artículos 1, 2, 4 y 10. Pero la necesidad de que lo sean mediante el voto unánime de todos los Miembros, contribuye a que las realizaciones prácticas sean poco numerosas.

De la capacidad se habla en el artículo 3, pero la vaguedad del texto, no nos conduce a nada positivo, Tampoco en el artículo 5 encontramos nada definitivo, Por el contrario, en su primer punto se habla de la actuación de las Partes sin obedecer a ninguna decisión de la Organización a la que pertenecen. No podemos dudar de lo extraño que resulta tal concesión al individualismo en los miembros de una organización. El que tal actuación se produzca cuando se den las situaciones previstas en el Tratado, no atenúa en mucho esta falta.

En el segundo punto del mismo artículo, se aprecia la posibilidad por parte de la O.T.A.N., de llevar a cabo junto al Consejo de Seguridad, los acuerdos necesarios para solucionar tal situación. El que hasta el momento no se haya realizado ningún acuerdo sobre tal base, significa, por una parte, el privarnos de un documento en el que apreciar la capacidad de la Organización; por otra, mucho más importante, el desenvolvi-

- - - - -

(1).- Ver Sansón - Terán, ob. cit., pp. 133-4. También Bibié, ob. cit. pp. 171-2.

miento de las relaciones internacionales sin necesidad de una intervención de la O.T.A.N.

El que en algunos casos su actuación pareciera la de una Organización con una verdadera capacidad jurídica internacional (1), y el que en el acuerdo de Londres de 3 de octubre de 1954, declaración en la que se invita a Alemania Occidental e Italia para que se unan al Tratado de Bruselas, en su Artículo I, se diga: "La República Federal Alemana y la República de Italia se unan al Tratado revisado y completado por este protocolo y la lista de los acuerdos y documentos", no permiten atribuir a la O.T.A.N. la capacidad internacional más que de una manera enormemente restringida.

La capacidad interna se indica en el Artículo 4 de su Estatuto, pero contradice tal declaración el Artículo 9 del protocolo sobre el Estatuto de cuarteles generales militares internacionales de 1952, en el que se dice que los fondos en posesión de los Cuarteles generales, de aquellos que cesen en su servicio, serán liquidados y que el producto de esta liquidación será repartido entre las partes de la O.T.A.N., a prorrata de sus contribuciones. Verdaderamente extraño y contradictorio es este caso, al indicar, que tales bienes no han dejado de pertenecer en ningún momento a las partes.

Esta contradicción se manifiesta igualmente en la jurisprudencia. - El Tribunal de Casación italiano, en una sentencia de 14 de junio de 1954, respecto de la Organización, ha reconocido la personalidad internacional de la O.T.A.N. (2).

Por el contrario, el Tribunal de Florencia, por una sentencia de 2 de enero de 1954, confirmada por el Tribunal de Apelación, en sentencia de 4 de agosto de 1955, ha juzgado que la Organización debería ser considerada como una alianza, desprovista de toda personalidad jurídica (3).

La rigidez del Tratado de la O.T.A.N. en su primitiva redacción, inclina nuestra opinión al parecer de Tribunal de Apelación italiano. "Se trata de una simple alianza con similitudes muy claras con la Santa Alianza", dirá de la N.A.T.O., Aguilar Navarro (4).

Para terminar, diremos que la constante evolución de esta Organización, nos permite considerar como válidas para este lugar, nuestro parecer señalado anteriormente respecto al Consejo de Europa (5).

(1).- supra p. 54.

(2).- R.D.I., 1955, pp. 352-3.

(3).- id. id. pp. 354-358.

(4).- Aguilar Navarro, ob. cit., p. 271.

(5).- supra p. 55.

TRATADO DE DEFENSA COLECTIVA DEL SURESTE DE ASIA.- (1).- La importancia que como veladora de la paz en una determinada región, preconizábamos para la O.T.A.N., merece la S.E.A.T.O., dentro de la suya. Si esta similitud en cuanto a su valor se refiere, existe entre sus textos constitutivos, es lo que a continuación vamos a ver.

Se enuncia en su Preámbulo la adhesión de la Organización a los fines y principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas, puntualizando que su actuación se encaminará a "ayudar a todos los países cuyos pueblos lo deseen, a asumir la responsabilidad de administrarse por sus medios, ..., deseando además, de seguir coordinando sus esfuerzos para una defensa colectiva que preserve la paz y seguridad."

"Por medio de continua y efectiva ayuda mútua, mantendrán y desarrollarán su capacidad individual y colectiva para resistir el ataque armado", dice el Artículo 2.

Equivalente al Artículo 5 de la O.T.A.N., es el Artículo 4 de esta Organización. Dice así: "1º. Cada parte reconoce que la agresión por medio del ataque armado en el área del Tratado contra cualquiera de las partes..., pondría en peligro su propia paz y seguridad, y acuerda que en tal caso actuará para hacer frente al peligro común, de acuerdo con sus procesos constitucionales. Las medidas tomadas bajo este párrafo serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. 2º. Si a juicio de cualquiera de las partes... fueran afectadas o amenazadas por cualquier hecho o situación que pudiera poner en peligro la paz del área, las partes consultarán inmediatamente con el fin de ponerse de acuerdo sobre las medidas que deban tomarse para la defensa común."

Artículo 5. "Las partes deciden establecer por el presente Tratado un Consejo..., se encargará de las consultas con respecto a la situación militar y cualquiera otra circunstancia."

Aparece en el Artículo 7 la regla de la unanimidad para la admisión de nuevos Estados, así como para la modificación del Artículo 8 que se ocupa de la delimitación de las zonas donde se aplicará el presente Tratado.

Si con la O.T.A.N. cabían unas posibles contradicciones en cuanto se la admitía o no la capacidad jurídica internacional, con la S.E.A.T.O. tales dudas no existen. Aparece como una alianza defensiva al lado de la

- - - - -  
(1).- Prescindimos del orden cronológico que venimos manteniendo en el estudio de todas las organizaciones que hemos realizado, con el fin de agrupar las de carácter defensivo por una parte, y por otra, aquellas que tienen un carácter fundamentalmente económico.

cual se dan relaciones económicas entre sus Miembros.

El "desarrollo de la capacidad" de que habla el Tratado, quizá conduzca a la S.E.A.T.O., a un plano más elevado en el campo de las organizaciones internacionales, pero la realidad presente, repetimos, no permite calificarla más que como una alianza defensiva.

PACTO DE VARSOVIA.- En su amplio Preámbulo se enuncian los fines de la Organización, que se resumen en la "aspiración de crear un sistema de Seguridad colectiva en Europa, basado en la participación de todos los Estados europeos". Añade, como es costumbre en todos estos instrumentos, su adhesión a los principios de las Naciones Unidas, y su interés por la "consolidación y desenvolvimiento ulterior de la amistad, colaboración y asistencia mutua..., han decidido concluir el presente Tratado de Amistad."

En su Artículo 2, se habla de colaboración "con todas las acciones internacionales" y "de acuerdo con los otros Estados que deseen colaborar en esta obra para la adopción de medidas efectivas para la reducción universal de armamentos y para la prohibición de armas atómicas, de hidrógeno y otras armas de destrucción masiva".

Similar al Artículo 5 de la O.T.A.N. y al 4 de la S.E.A.T.O., es el Artículo 4 del Pacto de Varsovia. Ante la agresión armada "cada Estado - signatario ejerciendo su derecho de autodefensa individual o colectiva, - conforme al artículo 51 de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, acordará al Estado o Estados víctimas de tal agresión una inmediata asistencia, individualmente o por acuerdos con los otros Estados - signatarios por todos los medios que le parezcan necesarios, incluido el empleo de la fuerza armada. Los Estados partes en el Tratado se consultarán inmediatamente... Las medidas tomadas... se comunicará al Consejo de Seguridad conforme a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas. Acabarán desde que el Consejo de Seguridad haya adoptado las medidas necesarias para el restablecimiento de la paz y seguridad internacional."

El artículo siguiente, dice: "Las Partes contratantes se han convenido para crear un mando unificado de las fuerzas armadas que se colocarán por acuerdos entre aquéllas bajo las órdenes de dicho mando, actuando sobre la base de principios establecidos en común".

Por el Artículo 6 se crea una Comisión Consultiva Política, que a su vez, "puede crear los organismos auxiliares que juzgue necesarios."

De "amistad y colaboración con el objeto de desenvolver y consolidar más aún los lazos económicos y culturales entre ellas existentes, - conformándose a los principios de mutuo respeto de su independencia y soberanía, y de no injerencia en los asuntos interiores".

Concluye con el Artículo 11 en el que se señala que, "caso de creación en Europa de un sistema de seguridad colectiva,..., a lo que tenderán invariablemente los esfuerzos de las Partes contratantes, el presente Tratado perderá su fuerza desde el día de entrada en vigor del Tratado general europeo."

Una visión de conjunto de todo su articulado, nos da una primera — sensación de incongruencia. Al lado de unas facultades más amplias que — las que poseen la O.T.A.N. o la S.E.A.T.O., silencios sobre materias — esenciales aparecen en el Pacto. Al decir el Artículo 5, que "actuando — sobre la base de principios establecidos en común", nos conduce a la necesidad de unanimidad para la toma de decisiones por esta Organización. — Por contra, abren sin ninguna traba, el Pacto a todos los Estados que — quieran participar en él. Hablan de "Estados pacíficos", con lo cual pue den impedir el acceso a la Organización a todos aquellos que no los consideren así. Medida que como se ve, es de una juridicidad muy dudosa.

También se habla de la no injerencia en los asuntos internos de los Estados partes, contradiciendo los sucesos históricos que últimamente — han tenido lugar entre los mismos.

Su capacidad internacional cuando se pone de manifiesto, lo hace — falseando las situaciones. El régimen político de los Estados que componen esta Organización, no permite hablar de igualdad en el plano de las relaciones internacionales, como presupuesto necesario para la constitución de un organismo internacional. Así, el país dirigente de esta Organización, rechaza el ser miembro de otras similares, por considerarlas como medios de los que se vale la principal potencia occidental, para su expansión y seguridad (1).

Estas afirmaciones, un tanto gratuitas, y que sistemáticamente se — aplican a casi todas las organizaciones internacionales (2), donde mejor se encuentran llevadas a la práctica, ha sido, sin lugar a dudas, en el organismo creado por el Pacto de Varsovia.

Todas estas razones, nos conducen a apreciar un descenso en cuanto a la idea de cómo debe ser una organización internacional se refiere. Pe se a existir en la O.T.A.N. y en la S.E.A.T.O., un país, pudiéramos decir, rector, los Estados que las componen tienen una personalidad internacional efectiva, mientras que los Estados partes en el Pacto de Varsovia, la poseen solamente en tanto en cuanto sus votos son necesarios para apoyar los propósitos de su Estado rector, en aquellas organizaciones

— — — — —  
(1).— Lapenna, "Conceptions soviétiques de droit international public", — p. 299 y ss.

(2).— Una excepción puede considerarse la U.P.U.

de las cuales son miembros.

ORGANIZACION DEL PLAN COLOMBO.- Comenzamos con la presente el estudio de las organizaciones de verdadero carácter económico.

Ya desde su Preámbulo, se señalan estos fines, "el desenvolvimiento de una ulterior cooperación y empresas en la provisión de la asistencia técnica", justificando el Plan como una "necesidad para la más plena cooperación con las Naciones Unidas y con otras agencias que faciliten asistencia técnica, para lo cual se establece un Consejo de Cooperación Técnica."

En el Artículo 2 se señala cómo organizará la provisión de tal asistencia, a lo que añade el Artículo 4, que "para guiar a los Gobiernos co-operadores, el Consejo promoverá el acuerdo sobre las condiciones generales."

"El Consejo dictará las normas adecuadas para llevar y fiscalizar sus cuentas", señala el Artículo 12.

Nos parece importante el Artículo 13 cuando dice que "cualquier aumento de sus Miembros, cambios en su Constitución o en el puesto de Director, se harán sólo tras discusión y acuerdo sobre las propuestas entre todos los Gobiernos cooperantes. Los gastos de trabajo estimados del Consejo... también se discutirán y decidirán entre ellos. Dentro del espíritu cooperativo, básico del Plan, el Consejo puede dirigir en cualquier momento y promover un acuerdo sin reglas formales de procedimiento".

Artículo 15. "El Director de la Oficina establecerá inmediato enlace con las Naciones Unidas y agencias especializadas y con todas las otras Organizaciones o partes no miembros del Plan que en el presente o en el futuro puedan aportar asistencia técnica en Asia del Sur o del Suroeste."

De "acuerdos bilaterales", se habla en el Artículo 22.

Por último, en el Artículo 25, se dice: "La distribución de gastos de los Artículos 23 y 24 se entienden sólo como modelos para la guía de los Gobiernos cooperadores, y tales sugerencias no impedirán los acuerdos de cada caso que será exclusiva materia de los Gobiernos afectados, según el Artículo 22."

Después de esto, se aprecia una progresión de la capacidad, respecto de las organizaciones típicamente defensivas. Y esto es así, no tanto porque la Organización del Plan Colombo tenga mayores atribuciones que las anteriores, sino por la materia a tratar. Una economía sin relaciones no puede darse; la autosuficiencia, ya no existe. Todo lo cual conduce, en las organizaciones de este tipo, a unas facultades amplias en lo que a capacidad se refiere.

El Plan Colombo, posee unos fines que desde el primer momento, preconizan la necesidad de acuerdos para su cumplimiento.

Una nota un tanto negativa, supone la necesidad de unanimidad para la admisión de nuevos Estados miembros, y lo que es más curioso, allí — donde la O.T.A.N., por ejemplo, permitía las decisiones por una mayoría de dos tercios, normalmente en las cuestiones internas, esta Organización — exige la unanimidad.

En contradicción con lo anterior, en cuanto supone un campo enorme para la libre actuación del Consejo, se permite a éste, siempre en atención al fin primordial de la Organización, el dirigir y promover en cualquier momento, un acuerdo sin reglas formales de procedimiento. Por extraño que parezca, este proceder no deja de ser estimable. Si las decisiones para la formación del Consejo normalmente se toman por una decisión unánime, es lógico admitir, que tales representantes gozan de la — plena confianza de los Estados partes, y en consecuencia, su actuación — debe ser totalmente discrecional.

Resultado de todo lo anterior, es la permisión al Director de estar en contacto con las Naciones Unidas, todos los organismos internacionales y todos los Estados que fueran necesarios para el cumplimiento del Plan, Los numerosos acuerdos que de tales relaciones pueden hacer, permiten atribuir a la Organización la capacidad necesaria a tal fin.

Los acuerdos bilaterales de que habla el Plan, no suponen sino una facultad que se concede a los Estados partes como en cualquier otro texto constitutivo.

Por último, hemos de señalar, que pese a no existir en el Plan, unos órganos como en la C.E.C.A. o en la C.E.E., y el que se rija por un Acuerdo de la Conferencia de la Mancomunidad Británica, celebrado en Sidney, — el 28 de mayo de 1950 en el que se estableció el Consejo y al cual luego se adhirieron otros Estados no pertenecientes a dicha Mancomunidad (1), — no impiden atribuir a este organismo un verdadero carácter internacional.

Elogiemos pues, el Plan Colombo, que tan resueltamente abre el camino de las negociaciones y abogemos porque su capital defecto, la necesidad de unanimidad para la toma de ciertas decisiones, sea objeto de rápida enmienda.

LA COMUNIDAD EUROPEA DEL CARBON Y DEL ACERO.— Hasta el presente, al mayor número de organizaciones a que antes aludíamos, no ha correspondido un mayor grado de perfección en las mismas. Veamos si la C.E.C.A. no supone un simple aumento cuantitativo.

- - - - -

(1).— Ver Cordero Torres, "Textos básicos de la Organización internacional", p. 368.



En su Preámbulo, al lado de las repetidas citas que alucen al mantenimiento de la paz, aparece como fin característico de la Comunidad — "el establecimiento de bases comunes de desarrollo económico", a través de las cuales se propone elevar el nivel de vida de los trabajadores y — el "echar las bases de instituciones capaces de orientar un destino común".

Los primeros artículos, no hacen sino repetir más concretamente, lo enunciado en aquél, puntualizándose en el 5, que "la Comunidad cumplirá su misión en las condiciones previstas por el presente Tratado, con intervención directa limitada... y no ejercerá acción directa alguna sobre la producción y el mercado, más que cuando las circunstancias lo exijan."

Artículo esencial para nosotros, es el número 6. "La Comunidad tendrá personalidad jurídica."

En las relaciones internacionales, la Comunidad gozará de la capacidad jurídica necesaria para el ejercicio de sus funciones y la consecución de sus fines.

En cada uno de los Estados miembros la Comunidad gozará de la capacidad jurídica más amplia que se reconozca a las personas morales nacionales: podrá, especialmente, adquirir y enajenar bienes inmuebles y comparecer en juicio.

La Comunidad estará representada por sus instituciones, cada una de las cuales actuará dentro del marco de sus atribuciones."

La Alta Autoridad, asistida de un Comité Consultivo, la Asamblea Común, el Consejo Especial de Ministros y el Tribunal de Justicia, son las instituciones creadas por el Tratado para el desenvolvimiento de la Comunidad.

Del Artículo 9, con una novedosa aportación al institucionalismo — del momento, podemos entresacar los siguientes puntos: a) necesidad de una decisión unánime del Consejo para modificar el número de miembros de la Alta Autoridad, b) plena independencia y carácter supranacional de sus funciones, c) cada Estado miembro se obliga a respetar el carácter supranacional y a no intentar influir sobre los miembros de la Alta Autoridad en el ejercicio de sus tareas.

En el Artículo 10, se habla de la adopción de medidas por mayoría, — de "común acuerdo de los Gobiernos de los Estados miembros", de unanimidad y en caso de que ésta no se consiga, por una mayoría de cinco sextos. Añadiéndose, que "en todos los casos previstos en el presente artículo — en que se haga un nombramiento por vía de decisión de los Gobiernos con la mayoría de los cinco sextos o por vía de cooptación, cada Gobierno — dispondrá de un derecho de veto en las decisiones siguientes..."

"El Tribunal puede declarar nulo o como no formulado el veto si lo estima abusivo."

"Los acuerdos de la Alta Autoridad se adoptarán por mayoría de los miembros que la componen", leemos en el Artículo 13.

En el Artículo siguiente se dice, que la Alta Autoridad puede tomar decisiones que serán obligatorias; formular recomendaciones que implicarán obligación en cuanto a los fines, no en cuanto a los medios se refiere, y emitir opiniones que no serán obligatorias.

Artículo 18. "Se creará un Comité Consultivo cerca de la Alta Autoridad. Este estará compuesto de no menos de treinta y no más de cincuenta y un miembros, en número igual, designados entre los productores, los trabajadores y los consumidores y comerciantes."

Artículo 20. "La Asamblea, compuesta de representantes de los pueblos de los Estados miembros en la Comunidad, ejercerá las facultades de control que se atribuyen por el presente Tratado". Tales representantes serán delegados designados por los Parlamentos de los Estados miembros o elegidos por sufragio universal directo (artículo 21).

Una moción de censura puede ser adoptada por dos tercios de los miembros presentes y votantes, señala el Artículo 24, hablándose de mayoría en el siguiente.

En el Artículo 28 se hace referencia a la mayoría absoluta, unanimidad y mayoría, para ciertas decisiones.

El acuerdo de los Gobiernos de los Estados miembros será necesario para el nombramiento de los jueces que compongan el Tribunal, pudiéndose elevar el número de los mismos mediante el voto unánime del Consejo (Artículo 32).

De sanciones se habla en el Artículo 36, las cuales podrán ser anuladas por el Tribunal a requerimiento de uno de los Estados miembros (Artículo 38), o bien, si a su juicio las circunstancias lo requieren, "ordenar la suspensión de la ejecución de las decisiones o recomendaciones de que se trate. Podrá también prescribir todas las demás medidas que considere necesarias" (Artículo 39).

El Tribunal podrá estatuir a juicio prejudicial (Artículo 41), tendrá competencia en los contratos públicos o privados celebrados por la Comunidad o por su cuenta (Artículo 42), y sus decisiones tendrán fuerza ejecutoria en el territorio de los Estados miembros (Artículo 44).

Estará facultada la Alta Autoridad para imponer multas, señalándose como contrapartida de esta facultad, la posibilidad de ser objeto de una reclamación ante el Tribunal, caso de violar un secreto profesional que cause daño a una empresa (Artículo 47).

Artículo 49. "La Alta Autoridad está facultada para procurar los — fondos necesarios al cumplimiento de su misión.

Fijando impuestos sobre la producción del carbón y acero.

Emitiendo empréstitos.

Puede también recibir donaciones."

Nuevamente de sanciones en cuanto que "la Alta Autoridad podrá imponer recargos", se habla en el artículo siguiente, y en muchos otros de — multas (1).

En el apartado 2º del Artículo 52, leemos: "Las modalidades de las transferencias, tanto entre los Estados miembros como con destino a terceros países, resultantes de las demás operaciones financieras efectuadas por la Alta Autoridad o bajo su garantía, serán objeto de acuerdos — celebrados por la Alta Autoridad con los Estados interesados o los organismos competentes", para lo cual, podrá crear "con la opinión conforme del Consejo emitida por unanimidad, instituir por sí misma los mecanismos financieros correspondientes a los mismos fines" (apartado b) del Artículo 53).

Respecto a la investigación técnica y económica, la Alta Autoridad "establecerá todos los contratos convenientes con los organismos de investigación existentes", se indica en el apartado 1º del Artículo 55.

En el campo de la producción, la Comunidad "dará preferencia a los medios indirectos", cooperará con los Gobiernos e intervendrá en los — precios y en la política comercial, prevista por el presente Tratado" — (Artículo 57).

Aparece otra vez la necesidad de acuerdo unánime del Consejo para — tomar ciertas medidas, en los Artículos 58, 59 y 61 (mayoritaria en otros casos del artículo citado en primer lugar).

De recomendaciones trata el apartado 3º del Artículo 63 y de acuerdos el 65.

Podrá la Alta Autoridad adoptar o hacer que se adopten las medidas que estime necesarias, al mismo tiempo que formular recomendaciones — (Apartado 5º), y caso de no cumplirse, "por medio de decisiones... y bajo amenaza de sanciones", llevará a cabo sus fines (apartado 7º), se dice en el Artículo 66. Mencionándose nuevamente las recomendaciones en — los Artículos siguientes.

En el segundo punto del Artículo 71, se limitan un tanto las facultades — — — — —

(1).— Artículos 54, 58 (4º), 59 (7º), 64, 65, 66 (5º y 6º) y 68 (6º).

tades de la Comunidad, al decir que "los poderes otorgados a la Comunidad por el presente Tratado en materia de política comercial con respecto a terceros países no rebasarán aquellos que se reconocen a los Estados miembros por los acuerdos internacionales en que son parte, bajo reserva de la aplicación de las disposiciones del artículo 75".

De unanimidad habla el Artículo 72 y de recomendaciones el 73, 74 y 75.

Artículo 76. "La Comunidad gozará sobre el territorio de los Estados miembros de los privilegios e inmunidades necesarios para cumplir su misión, en las condiciones definidas en un Protocolo anexo."

Nuevamente aparece la unanimidad en el Artículo 81.

En el Artículo 86, se dice que "los funcionarios de la Alta Autoridad encargados por ella de misiones de control, gozarán en el territorio de los Estados miembros y en toda la extensión necesaria para el cumplimiento de su misión, de los derechos y facultades otorgados por las legislaciones de estos Estados a los funcionarios de su Administración fiscal."

Las diferencias que puedan surgir respecto a la aplicación del presente Tratado, serán resueltas por el Tribunal, siempre y cuando sea "sometida en virtud de un compromiso" (Artículo 89).

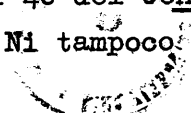
De la fuerza ejecutoria de las decisiones de la Alta Autoridad, respecto de las obligaciones pecuniarias a ella sometidas, se habla en el Artículo 92.

Artículo 93. "La Alta Autoridad mantendrá cuantas relaciones sean útiles con las Naciones Unidas y con la Organización Europea de Cooperación Económica, teniéndolas regularmente informadas de la actividad de la Comunidad."

Artículo 94. "La relación entre las instituciones de la Comunidad y el Consejo de Europa será mantenida en las condiciones previstas en el Protocolo anexo."

De decisiones o recomendaciones, de unanimidad, de "mayoría de tres cuartos de los votos emitidos y la mayoría de los dos tercios", se habla en el artículo siguiente. Lo mismo ocurre, y con esto terminamos nuestra exposición del Tratado, en los Artículos 96 y 98.

Hasta el momento, y en atención a la materia, no hemos encontrado un texto constitutivo del alcance del presente. Y si concretamente nos referimos a ese artículo que en todo organismo sirve para mencionar su personalidad, el Tratado de la C.E.C.A., es único. Si recordamos el artículo 39 de la O.I.T., el 47 de la O.A.C.I., 103 de la O.E.A., y el 40 del Consejo de Europa, la superioridad de la C.E.C.A., es absoluta. Ni tampoco



el 104 de la Carta de las N.U., resiste una comparación con el que en la Comunidad hace referencia a su personalidad. Normalmente, todos estos es tán confeccionados al estilo del 104 (1), sin aproximarse en ningún momento a la contundencia y claridad del artículo 6.

Una excepción, a esta superioridad que venimos señalando por parte de la Comunidad, la encontramos en la sección 2ª del Artículo 7 del Bank: "El Banco, dotado de personalidad jurídica plena ..." (2). Pero como hemos dicho, su caracter excepcional, sirve de base a nuestra afirmación.

Ahora bien, si al artículo 6, suficiente expresivo por si solo, añadimos el 76 y el Protocolo sobre los privilegios e inmunidades de la Comunidad, anexo al Tratado, la personalidad e r g a o m n e s de la C.E.C.A., estaría plenamente demostrada. Pero la existencia en el Tratado de otras notas que vienen a sustentar nuestro parecer, y que al mismo tiempo contribuyen a la formación de lo que pudiéramos denominar, Teoría general de las organizaciones internacionales, en las que su capacidad constituiría una parte destacada, nos obliga a hacer un breve exámen de las mismas.

Entre éstas destaca, no solamente por su importancia, sino también por su originalidad, el caracter de supranacional de las funciones de la Alta Autoridad. La novedad de este término ha ocasionado los más variados comentarios respecto su significado, y el caracter que confiere a la organización que lo señala en su texto constitutivo (3). Así, en un estu

(1).- supra p. 22.

(2).- id. p. 42,

(3).- Sobre la supranacionalidad puede verse, además de los que haremos expresa referencia, los siguientes:  
ABDORROMAN-BAROUHAND, "La licité constitutionnelle de la conclusion des traités instituant une communauté supranational", Thèse Geneve, Teheran 1956; BEBR, G., "The European Coal and Steel Community a - political and legal innovation". Yale Law Journal, vol. 63, 1953, pp. 1-43; CATALANO, N., "La Comunità economica europea e l'Euratom", Milano 1957; DELVAUX, L., "La notion de supranationalité dans le - traité du 18 Avril 1951 créant la C.E.C.A.", Actes Officiels du Congrès International d'Etudes sur la C.E.C.A., t. II, 1958, pp. 227-241; FLORIO, F., "Profilo giuridico della Comunità europea", La Comunità internazionale, 1957, pp. 660-686; GREPPI, E., "A propos du caractèr supranational de la C.E.C.A.", Cahiers de Bruges, 1956, - avril, pp. 25-39; GUGGENHEIM, P., "Universalismo e regionalismo europeo", La Comunità internazionale, 1953, pp. 407-422; HAHN, H., - "Euratom the concetion of an international personality", Harvard - law review, 1958, pp. 1001-1056; HERAUD, G., "Nature juridique de la Communauté européenne d'après le projet du 10 mars 1953", R.D.P., 1953, p. 581 y ss.; HERAUD, G., "Observation sur la nature juridique de la C.E.C.A.", R.G.D.I.P., 1958, pp. 26-56; KUNZ, J.L., "Supranational organs", A.J.I.L., 1952, pp. 690-698; MIELE, M., "Aspects juridiques des institutions d'integration économique européenne", Actes Off., t. II, pp. 261-265; MATHIJSEN, P., "Le droit de - la C.E.C.A. Un étude des sources", s-Gravenhage, Nijhoff 1957; MONACO, R., "Le Comunità supranazionali nell ordinamento internazionale", La Comunità internazionale, 1953, pp. 441-458; MONACO, R.,

dio sobre la C.E.C.A., realizado por el Instituto de Relaciones Internacionales (1), compara las relaciones de la Comunidad con los Estados miembros a las existentes entre el Estado federal y los Estados que lo componen, puntualizando que la esfera de competencias reconocidas a la C.E.C.A., es más limitada que la del Estado federal. A esta, añaden que la soberanía es "inter-estática, no llegando al Estado federal, en razón de la ausencia de una nación unificada expresando directamente su voluntad común. En su ejercicio, al contrario, la soberanía de la Comunidad se manifiesta esencialmente por un órgano estatal: el Consejo de Ministros; ella sobrepasa sin embargo el Estado federal y oscila entre un tipo unitario y un tipo federal, según el predominio que sea ejercido por la Alta Autoridad o por el Consejo".

Esta aproximación a un verdadero federalismo no es la nota exclusiva de la supranacionalidad dentro de la C.E.C.A. La supranacionalidad es una figura de transición de lo internacional a lo interno, siendo este carácter impreciso el que contribuirá extraordinariamente a la fijación de las características jurídicas de lo supranacional (2). Además, conviene no olvidar que, el Tratado no dice que la Comunidad sea una organización supranacional, sino que las funciones de la Alta Autoridad, tendrán tal carácter. Una organización supranacional, es definida por Cahier, como "una organización de Estados capaz de crear por su sola autoridad en ciertos dominios definidos por el Tratado que ha instituido la organización, una administración pública y las reglas que se imponen a los Estados miembros como a sus súbditos, directamente ejecutorias sobre el territorio de los Estados y formando para el conjunto de Estados miembros

--- --  
"Caratteri istituzionali della Comunità economica europea", R.D.I. 1958, pp. 9-51; MORELLI, G., "Appunti sulla C.E.C.A.", R.D.I., 1954, pp. 15 y ss.; MORELLI, G., "La Corte di giustizia delle Comunità europea come giudice interno", R.D.I., 1958, pp. 3-9; MUNCH, F., ... Actes Off., t. II, pp. 273-298; PRIEUR, R., "Les relations internes et externes de la C.E.C.A.", París 1958; REUTER, P., "La C.E.C.A.", París 1953; ROBERTSON, A.H., "Legal problems of european integration", R.C.A.D.I., 1957, I, pp. 109-210; SOTO, J., ... Actes Off., t. II, y R.C.A.D.I., 1956, II, pp. 29-115; SPERDUPI, G., "Natura - giuridica della C.E.C.A.", La Comunità internazionale, 1957, pp. 448-465; VAN HOUTE, A., "La Comunità internazionale del carbone e dell'acciaio, Comunità supranazionale", La Comunità internazionale, 1956, pp. 391-409; X., "Initiation à l'idée de supranational", Cro- nique de Politique Etrangère, 1955, pp. 637-645.

Para bibliografía en lengua alemana, ver Traité C.E.C.A., "Etat actuel des questions juridiques et de la jurisprudence", Bibliographie des travaux préparatoires de la doctrine et de la jurisprudence, Public. du Service de Documentation de la Cour de Justice, vols. I-II, 1950-57, suppléments 1957-58.

(1).- "La C.E.C.A.", ver en Documentos, pp. 266-7.

(2).- Carrillo-Salcedo, "La recepción del recurso contencioso-administrativo en la C.E.C.A.", p. 6.

un derecho interno común a los Estados y a las personas privadas"(1). La estructura y funcionamiento de la C.E.C.A., no están lo suficientemente desarrolladas, para que esa definición pueda decirse que corresponde a la Comunidad.

Reuter, en lugar de dar una definición de un fenómeno que todavía no se ha producido, estudia el caracter supranacional de la Comunidad desde ella misma, afirmando que "no es imposible de investigar cuales son los poderes de la Comunidad que corresponden al empleo de esta expresión, y de dar así una fórmula general para el análisis de la Comunidad". Estas notas vendrían determinadas de una serie de ingredientes, cuyo primer elemento sería la fuente misma del caracter supranacional; la independencia con relación al medio de origen y por tanto, con relación a los Gobiernos nacionales; un segundo elemento, vendría determinado por el traspaso de competencias, y un tercero, serían las relaciones directas entre los órganos de la Comunidad y los particulares (2).

Esta es la postura, pudiéramos decir, normal para explicar el sentido de este término dentro de la C.E.C.A. Pero mientras algún autor como Mason (3), se limita a condensar el parecer de Reuter, Carrillo Salcedo, destaca las notas que él considera esenciales en el fenómeno de la supranacionalidad desde una postura un tanto idealista, para ver si su atribución a la Comunidad es oportuna. Así dice, que siendo "prematura establecer una teoría jurídica del fenómeno supranacional, la determinación de algunas de sus características nos aclara muchas ideas relativas a la C. E.C.A.". Estas características, son las mismas que Reuter había señalado, puntualizando el que "la nota de supranacionalidad en una organización internacional exige la reunión de dos condiciones: 1) el poder, la disposición de un cierto poder de decisión respecto de los órganos del orden inferior; 2) la autonomía, la organización supranacional ha de poseer una voluntad autónoma" (4). Condiciones estas, que se pueden hallar tanto en el texto constitutivo de una organización internacional, como en su actuación.

Una postura interesante por la trabazón que realiza del problema sociológico con el jurídico, es la de Von der Heydte, para el que la C.E. C.A. sería una auténtica comunidad supranacional en el caso de que consiga integrarla realmente en la conciencia de los pueblos, y principalmente, en la de todos aquellos individuos directamente afectados por ella, es decir, los empresarios y los obreros de las industrias del carbón y del acero (5).

(1).- Cahier, ob. cit., p. 176.

(2).- Reuter, "La C.E.C.A.", pp. 139-40.

(3).- Mason, "The European Coal and Steel Community", p. 126.

(4).- Ver Carrillo Salcedo, ob. cit., p. 16 y ss.

(5).- Von der Heydte, "El orden supranacional", p. 100.

Para llegar a esta conclusión, parte del "sentido funcional" que de termina en cada caso, la esencia y el contenido de cualquier unión de Es tados. Esta consideración es realizada por la distinción entre comunidad "supranacional" y unión "internacional". Pero mientras que por la segunda los miembros se obligan a si mismos a la cooperación en una acción co mún, la comunidad supranacional es la expresión de una coordinación en - la cual los Estados están ligados por una voluntad ajena (1). Con arreglo a estas notas, la C.E.C.A. sería una comunidad supranacional, ya que la obligatoriedad de las decisiones de la Alta Autoridad es señalada con toda claridad en el artículo 14. Pero nuestro parecer, es el de que no - basta para atribuir a la C.E.C.A. un verdadero caracter supranacional, no basta el que los Estados estén ligados por esa voluntad ajena que sería la Alta Autoridad, máxime cuando esto no es del todo exacto, como a continuación tendremos ocasión de comprobar.

Para Schuman, la supranacionalidad está equidistante entre el individualismo internacional que considera intangible la soberanía nacional, y el federalismo de Estados, que se subordinan a un Super-Estado dotado de una soberanía territorial propia. Esta supranacionalidad de la Comuni dad, representada por la Alta Autoridad, no posee las características de un Estado, pero si ciertos poderes soberanos: independencia de los Go biernos nacionales, irrevocable como lo es la transferencia o cesión de competencias que es su fuente: funciones propias, y no ser responsable - delante de dichos Gobiernos. Solamente es responsable delante de la Asam blea y del Tribunal "que la declaración de 9 de mayo de 1950 ya había - previsto"(2).

Admitiendo en líneas generales estos pareceres, llegamos a la con clusión de que la supranacionalidad del caracter de las funciones de la Alta Autoridad, confiere a la C.E.C.A. una situación próxima a un federa lismo matizado por el reducido número de materias sobre las que ejerce - su poder (3).

Afirmamos que no posee en absoluto un caracter federal como pretenden Kohnstamm y de Soto (4), entre otros, porque además de verse limitado el ejercicio de la Alta Autoridad por el Tratado, y no poder la Comunidad hacer frente a la voluntad común de los Estados miembros (véase los

- - - - -

- (1).- Von der Heydte, "El oden supranacional", p. 81 y ss.
- (2).- Prólogo de Schuman a la obra de Reuter, "La C.E.C.A.", p. 7.
- (3).- Sobre el particular, dice Reuter, que el carbón y el acero dentro de los límites del Tratado, se han convertido en "materias federales" ("Le Plan Schuman", p. 550).
- (4).- Kohnstamm, "The European Coal and Steel Community", p. 21; de Soto, "The international relations of the European Coal and Steel Community", p. 42.



apartados 3º y 4º del artículo 95) (1), el que la C.E.C.A. sea una persona internacional no quiere decir que "sea un Estado, ya que no es así, o que sus derechos y deberes sean los mismos que los de un Estado"(2). Y - este parecer del T.I.J., respecto de la O.N.U., afirmamos tener plena - aplicabilidad para la Comunidad (3).

Abandonando el tema de la supranacionalidad, nos encontramos en el Tratado aspectos interesantes respecto la personalidad de esta Organización que muestran un ascenso respecto las anteriores. Aquí, la adopción de medidas necesarias, normalmente se toman por mayoría, la cual puede revestir las más variadas formas. Pero esto no quiere decir que en el - Tratado no aparezca la necesidad de tomar ciertas decisiones por unanimidad; lo que ocurre, es que a renglón seguido de donde se hace tal enun--ciación, se apuntan los remedios para que caso de no obtenerse tal unanimidad, no se detenga la actuación de la Comunidad (ver artículo 10).

Los Gobiernos que se crean perjudicados u opinen que la decisión - emitida por la Alta Autoridad vaya contra lo estipulado en el Tratado, - poseen un derecho de veto, que a diferencia del que explícitamente se señala en el artículo 27 de la Carta de las N.U., que lleva consigo una total paralización de la actuación del Consejo, en la C.E.C.A., será la decisión del Tribunal la que en definitiva prevalezca, ya que una declara--ción por su parte de la nulidad del acto de que se trate, lleva consigo su inexistencia (artículo 10).

Novedad resulta la aparición de una escala respecto los poderes de--cisorios de la Alta Autoridad, que van, desde la emisión de opiniones - que no tendrán fuerza obligatoria, hasta decisiones que sí la tendrán; - entre ambas, la existencia de recomendaciones que obligarán en cuanto a los fines, no significan sino una base sobre la que se afirma el carac--ter de supranacionalidad de las funciones de la Alta Autoridad (artículo 14).

Pero la actuación de la Alta Autoridad no está solamente limitada - por el Tribunal. La Asamblea posee unas facultades de control, que si tenemos en cuenta que está formada por representantes de los pueblos de - los Estados miembros, realización aproximada de la predicción de Victor Hugo (4), la posibilidad de una noción de censura de este órgano, obliga a la Alta Autoridad a un actuar dentro de un grado de legalidad y respon--sabilidad como hasta ahora no habíamos visto.

- - - - -
- (1).- Carrillo Salcedo, "La potestad reglamentaria de los ordenamientos jurídicos de las comunidades supranacionales europeas", p. 206 y ss.
  - (2).- supra p. 9.
  - (3).- En el mismo sentido ver el curso de Sereni. "Les principes generaux du droit des organisations internationales", p. 2.
  - (4).- supra p. 51.

Este control resulta necesario debido a la amplitud de los poderes de la misma, ya que además de las notas que venimos señalando, está facultada para la obtención de los fondos necesarios para atender a los fines a ella asignados, para imponer recargos, realizar transferencias entre Estados miembros y Estados que no lo son, para lo cual podrá llevar a cabo los acuerdos necesarios con toda suerte de individuos, organizaciones y Estados.

Después de haber visto el carácter que el término supranacional tiene dentro de la C.E.C.A., y su significado, en cuanto "agrupa felizmente un conjunto de caracteres que designan suficientemente la originalidad de la Comunidad" (1), las restantes facultades, nos "permiten afirmar - que posee por su estructura, su voluntad autónoma y sus poderes ampliamente entendidos, una personalidad internacional que se aproxima en muchos puntos a la de los Estados" (2).

En el final de este breve examen, tendente a buscar la capacidad jurídica de esta Organización, nos encontramos con que su evidencia es absoluta, que se manifiesta, pudiéramos decir, de manera efectiva, en cuanto que lo enunciado en el Tratado es ratificado por su actuación, y que además, supone un paso enorme en la integración europea, no solo por lo que ella individualmente significa, sino por la directriz que marca a futuras organizaciones, y que por el momento se lleva a la práctica con el Mercado Común y la Euratom, la primera de las cuales pasamos a estudiar.

LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA.- Si al mayor campo de acción de esta Organización, se pueden aplicar los juicios que la anterior nos ha merecido, la culminación de que antes hablábamos, estará plenamente realizada. Esto es lo que a continuación trataremos de ver.

Con más claridad que en el Preámbulo, los fines de la C.E.E. aparecen mencionados en su Artículo 2. "La Comunidad tiene por misión promover mediante la instauración de un Mercado Común y el progresivo acercamiento de las políticas económicas de los Estados miembros, un desarrollo armonioso de las actividades económicas en conjunto de la Comunidad, una expansión continua equilibrada, una estabilidad incrementada, una mejora acelerada del nivel de vida y unas relaciones muy estrechas entre los Estados participantes". Si a esto añadimos la actuación de la Comunidad de acuerdo con los principios de la Carta de las N.U. y el deseo de reforzar la paz y la libertad que aquel texto menciona, todos los fines de la C.E.E., habrán sido enunciados.

Una Asamblea, un Consejo, una Comisión y un Tribunal de Justicia, ac

- - - - -

(1).- Reuter, "La C.E.C.A.", p. 140.

(2).- Cahier, ob. cit., p. 169.

tuando cada uno de ellos dentro de los límites que les fija el Tratado, - con la asistencia al Consejo y a la Comisión de un Comité Económico y Social, con funciones consultivas, serán las instituciones encargadas del cumplimiento de tales fines (artículo 4).

En el Artículo 7, se dice que "queda prohibida toda discriminación ejercida en razón de la nacionalidad". Al mismo tiempo se habla de mayoría calificada para la toma de decisiones referentes al caso (1).

Hace referencia el Artículo 8 al derecho que tiene cualquier Estado miembro de "pedir al Consejo la designación de un órgano arbitral, cuya decisión vincula a todos los Estados miembros y a las instituciones de la Comunidad", mencionándose entre otras cosas más, la necesidad de unanimidad para la toma de decisiones (2).

Término muy empleado, cosa natural, es el de cooperación (artículo 10), que a lo largo del Tratado reviste las más variadas expresiones.

Artículo 11. "Los Estados miembros adoptan todas las disposiciones adecuadas para permitir a los Gobiernos la ejecución, en los términos instituidos, de las obligaciones que les incumben en materia de impuestos de aduanas en virtud del presente Tratado". Aludiéndose también a las recomendaciones, término que aparecerá frecuentemente.

Según el Artículo 17, se concluirán acuerdos con los Estados miembros que contribuyan al desarrollo del comercio internacional y a la reducción de los entorpecimientos de los intercambios.

- - - - -

(1).- A la misma mayoría hacen referencia los artículos siguientes: 8; apartados 2º c) y 5º del 14; 25; apartados 5º y 8º del 33; apartado 3º del 38; apartados 2º y 3º del 43; apartados 4º y 5º del 44; apartado 2º del 54; 55; apartado 2º del 56; apartados 1º y 2º del 57; apartado 2º del 63; apartado 2º del 70; apartado 1º del 73; apartado 1º del 75; apartado 3º del 79; 94; 98; 101; apartados 2º y 3º del 108; apartado 3º del 109; apartado 3º del 111; apartado 4º del 113; 114; 116; 126; 127; 154; apartados 3º y 4º del 203; 206, y 212.

(2).- También de la toma de decisiones por unanimidad, se habla en los siguientes artículos: apartado 7º del 14; 20; apartado 8º del 33; apartado 2º del 43; apartado 3º del 45; 51; apartados 1º y 2º del 54; apartado 2º del 56; apartados 1º y 2º del 57; 59; apartado 2º del 63; apartado 1º del 70; apartados 1º y 3º del 75; 76; 84; apartado 1º del 87; apartado 3º del 93; 99; 100; 101; apartado 2º del 103; apartado 3º del 111; apartado 1º del 112; 114; 121; 126; 135; 136; 137; 149; apartado 1º del 157; 160; 165; 166; 188; 196; 201; 206; 209; 212; 217; apartado 3º del 223; apartado 2º del 227; 235; 237, y 238.

Pero aquí, igual que ocurría en la C.E.C.A., esta unanimidad no supone una paralización en el actuar de la C.E.E., ya que tal unanimidad en la mayor parte de los casos, se limita al primer periodo, superado a partir de 1º de enero del año en curso, y en los otros casos, cuando no se consigue, se suple por medio de una mayoría, - con lo cual el grupo que componen estas decisiones, queda muy reducido.

Por el Artículo 30, "quedan prohibidas entre los Estados miembros - las restricciones cuantitativas a la importación, así como todas las medidas de efecto equivalente, sin perjuicio de las disposiciones que siguen".

De acuerdos internacionales se habla en el apartado 5º del Artículo 37, al decir que las obligaciones de los Estados miembros valen solo en cuanto son compatibles con tales acuerdos.

El Título II de la Primera Parte del Tratado, se dedica a la agricultura, exponiéndose en el Artículo 39, los fines respecto de tal materia, y en los siguientes, los medios necesarios para su realización.

Por el Artículo 43, el Consejo "promulga reglamentos o adopta decisiones sin perjuicio de las recomendaciones que pudiera formular".

En el siguiente, se señala la facultad del mismo órgano para fijar los criterios objetivos para la institución de sistemas de precios mínimos y para su fijación. "Una vez que el Consejo adopta su decisión, los precios mínimos son fijados por los Estados miembros".

Interesante por su carácter unificador, resulta el Artículo 45 "Hasta que las organizaciones nacionales sean sustituidas por una de las formas de organización común ... el desarrollo de los intercambios se continúa mediante la conclusión de acuerdos o contratos a largo plazo entre - los Estados miembros y los países exportadores. Dichos acuerdos o contratos deben tender progresivamente a suprimir toda discriminación en la aplicación de las mencionadas disposiciones a los diferentes productos - de la Comunidad".

Artículo 49. "... el Consejo, a propuesta de la Comisión, y después de haber consultado al Comité Económico y Social, estatuye mediante órdenes o reglamentos, las medidas necesarias para lograr progresivamente la libre circulación de los trabajadores".

El aspecto ordenador del Consejo, es señalado por el Artículo 57, y en el 59, las funciones de este órgano están impregnadas de un fuerte - sentido internacional, en cuanto que "puede extender el beneficio de las disposiciones del presente Capítulo a los prestatarios de servicios, ciudadanos de terceros Estados y establecidos en el interior de la Comunidad".

Facultades para resolver mediante órdenes, se le conceden en los Artículos 63, 69 y 70, entre otros.

Por su parte, la Comisión, podrá adoptar las decisiones necesarias, según el apartado 2º del Artículo 80.

En el Artículo 85 se prohíben "todos los acuerdos entre empresas, y todas las prácticas concertadas que puedan afectar al comercio entre los Estados miembros y que tienen como finalidad o como efecto impedir, res-

tringir o falsear el juego de la competencia dentro del Mercado Común".

El mismo carácter prohibitivo tiene el Artículo 86, respecto "la explotación abusiva por parte de una o varias empresas de una posición dominante en el Mercado Ccmún o sobre una parte sustancial del mismo", para lo cual, el Consejo establece todos los reglamentos de órdenes útiles a los fines de aplicación de estos principios, destacando como finalidades especiales: "d) definir la misión respectiva de la Comisión y del Tribunal de Justicia en aplicación de las disposiciones a que se refiere el presente número.

e) definir las relaciones entre las legislaciones nacionales, por una parte, y las disposiciones de la presente sección, por otra; así como - las adoptadas en la aplicación del presente artículo" (Artículo 87). Hasta que entren en vigor tales medidas, "las autoridades de los Estados - miembros deciden sobre la admisibilidad de pactos y sobre la explotación abusiva de una posición dominante en el Mercado Común" (Artículo 88).

Nuevas facultades se enuncian en las Secciones segunda y tercera de la Tercera Parte, Título I, Capítulo I, para aprobar "los reglamentos - adecuados para la aplicación del presente párrafo" (apartado 2º del Artículo 91), y sobre las ayudas concedidas por los Estados, en cuanto "re-suelve que el Estado interesado debe suprimirla o modificarla dentro del plazo que la Comisión fije" (apartado 2º del Artículo 93).

El Consejo puede derogar las "disposiciones del artículo 92 o de - los reglamentos previstos en el artículo 94 si circunstancias excepcionales justifican tal decisión, ... si el Consejo no se ha pronunciado en - un plazo de tres meses, ... la Comisión resuelva" (apartado 2º del Artículo 93). Para aplicar tales artículos puede dictar todos los reglamen-tos útiles (Artículo 94).

Artículo 100: "El Consejo, ... dicta órdenes para el acercamiento de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que influyan directamente en la creación o el funciona-miento del Mercado Común". Las mismas facultades posee "cuando la Comi-sión compruebe que una disparidad existente entre las disposiciones reglamentarias o administrativas de los Estados miembros falsea las condicio-nes de competencia del Mercado Común" (Artículo 101).

"A fin de fomentar la coordinación de las políticas de los Estados miembros en materia monetaria y con todo el alcance necesario para el - funcionamiento del Mercado Común, se crea un Comité monetario de carác-ter consultivo" (apartado 2º del Artículo 105). Exponiéndose en los Artículos siguientes las facultades que deben conceder los Estados miembros a la circulación de sus monedas por todo el territorio de la Comunidad, - para lo cual el Consejo, si fuera necesario, podrá acordar "la ayuda re-

cíproca y aprobar las órdenes o decisiones que fijan sus condiciones y modalidades. La ayuda recíproca puede adoptar especialmente la forma de:9) una acción concertada cerca de otros organismos internacionales a los - que pueden acudir los Estados miembros" (apartado 2º del Artículo 108).- También estará facultado para que el Estado interesado deba "modificar,- suspender o suprimir las medidas de salvaguardia precitadas" (apartado - 3º del Artículo 109).

Por el Artículo 110, se establece una Unión aduanera entre los Estados miembros, y por el siguiente (apartado 1º), tales Estados "proceden a la coordinación de sus relaciones comerciales con los terceros países ... para la aplicación de una política común en materia exterior".

"Si hay que negociar acuerdos con terceros países, la Comisión presenta recomendaciones al Consejo, que autoriza a iniciar las negociaciones necesarias" (apartado 3º del Artículo 113), acuerdos que serán con- cluidos en nombre de la Comunidad (Artículo 114). Por su parte, los Estados miembros, "en todos los problemas que revisten un interés especial - para el Mercado Común, ... solamente llevarán a cabo una acción común - dentro del ámbito de los organismos internacionales de carácter económi- co" (Artículo 116).

Relativos a disposiciones sociales, los Artículos 117 y siguientes, establecen los fines de tal materia y la actuación de la Comunidad para su realización.

Por el Artículo 129, "se crea un Banco Europeo de Inversiones dota- do de personalidad jurídica. Los Miembros del Banco Europeo de Inversio- nes son los Estados miembros". Su misión es la de contribuir al desarro- llo del Mercado Común, en interés de la Comunidad, para lo que concederá los préstamos y garantías necesarios para la financiación de los más va- riados proyectos (Artículo 130).

En el Artículo 131, se habla de "asociar a la Comunidad los países y territorios no europeos que mantienen relaciones seculares con Bélgica, Francia, Italia y Holanda. Estos países y territorios que en adelante - son llamados -países y territorios-". Enunciándose en el artículo siguiente los objetivos de tal asociación.

Artículo 137. "La Asamblea, compuesta por los representantes de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad, ejercerán los poderes - deliberantes y de control que le son atribuidos por el presente Tratado". Los siguientes artículos se ocupan de su composición y facultades.

El Artículo 145 señala la misión del Consejo: asegurar "la coordinación de las políticas económicas generales de los Estados miembros".

Los Artículos 155 y siguientes, hablan de la misión y funcionamien-

to de la Comisión, cuyos miembros cumplirán "sus funciones con plena independencia en interés general de la Comunidad" (apartado 2º del Artículo 157). Sus relaciones con el Consejo se señalan en el Artículo 162: - "proceden a consultarse recíprocamente y organizan de común acuerdo las modalidades de su colaboración".

Según el Artículo 164. "el Tribunal de Justicia asegura el respeto del derecho en la interpretación y la aplicación del presente Tratado". Su composición y facultades constituyen el objeto de los artículos siguientes, apuntándose en el 181, su competencia "para pronunciarse en virtud de una cláusula de compromiso contenida en un contrato de derecho público o de derecho privado estipulado por la Comunidad o por su cuenta" pudiéndose adoptar las providencias provisionales necesarias en los asuntos que le sean sometidos (Artículo 186). Sus sentencias "poseen fuerza ejecutoria en las condiciones que fija el artículo 192" (Artículo 187).

"Para el cumplimiento de su misión y en las condiciones previstas en el presente Tratado, el Consejo y la Comisión decretan reglamentos y órdenes, toman decisiones y formulan recomendaciones u opiniones" (Artículo 189). Cuando las decisiones /implican una obligación precunaria a cargo de personas que no sean los Estados, constituyen título ejecutivo" (Artículo 192).

Por el Artículo 193, "se crea un Comité Económico y Social de carácter consultivo ... está formado por representantes de los diversos sectores de la vida económica y social, especialmente de los productores, de los agricultores, de los transportistas, de los trabajadores, de los comerciantes, de los artesanos, de las profesiones liberales y de los intereses generales".

Sin rozar el Título II de la Quinta Parte, que se ocupa de las cuestiones financieras, nos encontramos con las disposiciones generales y finales, objeto de la parte siguiente, que para nosotros es la más importante.

Comienza por el Artículo 210. "La Comunidad tiene personalidad jurídica", poseerá "la capacidad jurídica más amplia que reconocen a las personas morales las legislaciones nacionales; puede, en particular, adquirir y enajenar bienes inmuebles y muebles y actuar en juicio. A este fin está representada por la Comisión" (Artículo 211).

Su personalidad contractual, "está regulada por la ley aplicable al contrato. En materia de responsabilidad extracontractual, la Comunidad debe resarcir, según los principios generales comunes a los derechos de los Estados miembros, los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones. La responsabilidad personal de los agentes respecto de la Comunidad está regulada en las disposiciones

que fijan su estatuto o el régimen que les es aplicable" (artículo 215).

"La sede de las instituciones de la Comunidad se fija mediante común acuerdo de los Gobiernos de los Estados miembros" (Artículo 216), gozan en estos territorios de las inmunidades y privilegios necesarios para - cumplir su misión, "de acuerdo con las condiciones definidas en un Protocolo separado" (Artículo 218).

Fines de la Comunidad respecto los ciudadanos de los Estados miembros son enunciados en el Artículo 220. "1. Cuando las disposiciones del presente Tratado prevean la conclusión de acuerdos entre la Comunidad y uno o varios Estados, o una organización internacional, es la Comisión - la que negocia dichos acuerdos". El Consejo los concluye, pudiendo ambos órganos, además de un Estado miembro, solicitar previamente el parecer - del Tribunal sobre la compatibilidad del acuerdo previsto "con las disposiciones del presente Tratado. Los acuerdos concluidos en las condicio-- nes fijadas por los párrafos anteriores obligan a la Comunidad y a los - Estados miembros", leemos en el Artículo 228.

"La Comisión está encargada de asegurar todas las relaciones útiles con los organismos de las Naciones Unidas, de sus instituciones, especia lizadas y del Acuerdo general sobre aranceles y comercio. Además asegura las relaciones oportunas con todos los organismos internacionales" (Artí culo 229). También se señala que la Comunidad mantendrá relaciones con - el Consejo de Europa y con la O.E.C.E. (Artículos 230 y 231), no modifi cándose por el presente Tratado las disposiciones del mismo que institu yen la C.E.C.A. ni la Comunidad Europea de Energía Atómica (Artículo 232) Tampoco afectará "las uniones regionales entre Bélgica y Luxemburgo, así como entre Bélgica, Luxemburgo y Holanda en la medida en que los objeti vos de dichas uniones regionales no resulten afectados por la aplicación del presente Tratado" (Artículo 233).

Para finalizar, el Artículo 238, confiere a la Comunidad poder para "concluir con un tercer Estado, una unión de Estados o una organización internacional, acuerdos que oreen una asociación caracterizada por dere chos y obligaciones recíprocas, por acciones en común y por procedimien tos especiales".

Después de ver los artículos más importantes sobre nuestro tema, una consecuencia lógica se desprende del mismo: en el Tratado de Roma el problema que nos ocupa, ha dejado de ser tal.

Pero esta evidencia en cuanto a la posesión por parte de la Comuni dad de la personalidad jurídica, necesaria para atender a sus fines, no impide el que el Tratado plantee una serie de cuestiones sobre el parti cular, máxime con la aparición del término supranacionalidad, que por su significado no podemos dejar de ver en que consisten.



Si integrar según Bye, es hacer compatibles los planes de unidades agrupadas en un conjunto (1), la C.E.E. tiene esta facultad, pero no lo realiza como la C.E.C.A., fijando un régimen completo para ciertas materias (2), sino que "instituye los poderes según proceda a derecho, de definir el régimen futuro de la Comunidad", es, como dice Reuter, un tratado "cadre" (3).

Como consecuencia de esto, las lagunas que objetivamente considerado ofrece el Tratado, son evidentes. Pero no significa, en lo más mínimo que "el Tratado de Roma proclame unas audaces ambiciones económicas. Pero a los órganos por ella establecidos, no confiere ni la estructura, ni la independencia, ni los poderes necesarios", como afirma Villey (4). El que el Tratado de la C.E.E. sea una guía que marque los principios que debe seguir la Comunidad, dejando a los órganos por ella creados que atiendan a tales fines, con un cierto grado de libertad (5), es algo bien distinto de lo que Villey opina.

La comprobación de las facultades legislativas de la Comunidad, no necesita más demostración que una detenida lectura de su texto constitutivo. Y siendo así, ¿qué puede suponer el que el Tratado de Roma sea, pudiéramos decir, una "ley de bases"? (6). Más que un perjuicio, consideramos como beneficioso un tratado de este tipo, por la flexibilidad que otorga a la organización que lo posee (7).

La C.E.E., no aparece como una organización que desde el primer momento de su existencia marque un único camino del cual no pueda desviarse en ningún momento. El Tratado bien claramente lo prevee, y así, establece una serie de periodos a través de los cuales, se irá perfilando el verdadero carácter de la Comunidad. Pero el momento capital que supone el paso de los doce años, que los fundadores creyeron necesarios para su normal funcionamiento, ha tenido un principio: los intereses individuales de los Estados cedidos en parte a la Comunidad como instrumento decisivo que vale por ellos, con las consecuencias que tal cesión lleva consigo. Consecuencias no circunscritas al campo de la economía, sino en todos

(1).- Bye, "Communaute Européenne et économie mondiale", p. 270.

(2).- Al carbón y al acero, hay que añadir el lignito, mineral de hierro, la chatarra, los aceros especiales, coordinación política de la energía, según el protocolo dirigido por el Consejo a la Alta Autoridad, el 8 de octubre de 1957, para que se encargara de tal misión, además de los transportes y de su actuación social.

(3).- Reuter, "Affaires étrangères et communautés européennes", p. 384.

(4).- Villey. "Le Marché commun dans l'optique européenne", p. 35.

(5).- En este sentido, ver el trabajo de Gaudet, "The legal framework of the Community", p. 13.

(6).- Sobre el particular, Levasseur, "Lessanctions dans le traité constitutif du Marché Commun", p. 98.

(7).- En el mismo sentido, Gaudet, ob, cit., p. 10.

los órdenes de la vida nacional de los países que forman parte de la comunidad, ya que la economía, no se deja "aislar y despegar del conjunto de la vida nacional" (1).

Esta evolución comenzó desde el primer momento en que se pensó llevar a la práctica la idea de un Mercado Común. En principio, la C.E.E. - se concibió como una posible Unión Aduanera; pero el Tratado de Roma, además de esto, es una organización que lleva criterios de unidad al campo de la legislación laboral, de los seguros sociales, de la circulación de personas, del tráfico de capitales, de las inversiones financieras y del servicio de transportes. Refiriéndose al Tratado, Sir David Eccles, en representación del Board of Trade, decía ante la Cámara inglesa de Comercio de París el 7 de junio de 1957: "Mi Gobierno da la Bienvenida a la iniciativa de Francia y de los otros cinco Gobiernos que se han puesto de acuerdo sobre un plan que ha de traer cambios revolucionarios en su política comercial y financiera. Se trata de algo que está por encima de los acuerdos habituales (2).

Afirmada la capacidad y el carácter del Tratado de Roma, la existencia de instituciones comunes con la C.E.C.A. (3), y otras, que pudiéramos llamar, paralelas (4), aplicando a la C.E.E. lo que antes dijimos sobre la anterior, nuestra labor habría terminado, "pero la identidad o similitud estructural no entraña equivalencia de atribuciones y poderes" - (5).

Aunque sea esencial estudiar la práctica de las organizaciones, como dice Robertson (6), la importancia del texto constitutivo no es menor. Sobre esta base, la no aparición en ningún lugar del Tratado de Roma del término supranacional, como había acontecido con el que instituyó la C.E.C.A., es harto significativo. Pese a todo, una consideración aislada no nos puede permitir afirmar con Heraud, la evidencia de un manifiesto retroceso de la supranacionalidad (7).

Por consiguiente, se hace necesario ver el funcionamiento de las instituciones, para apreciar hasta qué punto resulta cierta esa opinión. Pero esto, no lo haremos de una manera aislada, sino en su actuación conjunta en cuanto órganos comunitarios. "Preferimos una visión dinámica, fisiológica, a un examen meramente estructural, anatómico" (8).

(1).- Reuter, "Communautes européennes et techniques d'unification", p. 18

(2).- "El Mercado Común", Servicio del Banco de Estudios del Banco de Uruguay, p. 17.

(3).- Ver artículos 4 de la C.E.E. y 7 de la C.E.C.A.

(4).- Id. trabajo cit. de Levasseur, p. 95.

(5).- Heraud, "Observations sur la nature juridique de la Communauté Européenne", p. 45.

(6).- Robertson, ob. cit., p. 203.

(7).- Heraud, id. id.

(8).- Carrillo Salcedo, "La potestad reglamentaria de los ordenamientos jurídicos de las comunidades supranacionales europeas", p. 217 y ss que seguiremos por su claridad y concisión.

A las limitaciones en la actuación de la Alta Autoridad (1), hay - que añadir las intervenciones del Consejo, que pueden manifestarse a través de una serie de consultas entre ambas instituciones (apartado 1º del artículo 60, entre otros); la exigencia de un "avis" conforme del Consejo para que la Alta Autoridad pueda adoptar una decisión (apartado 3º del artículo 66); necesidad de unanimidad en el Consejo para establecer ciertos mecanismos financieros (apartado b) del artículo 53).

En la C.E.E., la Comisión interviene en la actuación del Consejo — (artículo 149), de tal modo, que en muchas ocasiones los asuntos son resueltos después de largas deliberaciones entre ambos órganos. Esto significa una protección de los Estados minoritarios en el Consejo, ya que - mientras no se obtenga la unanimidad en el mismo, tales relaciones son - obligadas. Lo mismo ocurre en el caso de enmendar una proposición de la Comisión.

Esta seguridad que ofrece a los pequeños Estados la Comisión, en - cuanto veladora por los intereses comunitarios, es evidente. Para ello, - el Artículo 148 establece un sistema de ponderación de votos para aquellos acuerdos que sean tomados por mayoría. Esta protección de los intereses de los pequeños Estados, se realiza como consecuencia de una necesidad esencial para el buen funcionamiento de la C.E.E., la de "garantizar la actuación institucional, comunitaria, de sus órganos".

Hasta aquí, en realidad pocas diferencias caben entre ambas Comunidades. La verdadera diferencia para el autor que venimos comentando, estriba en la falta de recursos propios de la C.E.E., para el financiamiento de sus presupuestos, ya que los ingresos vendrían determinados por - las aportaciones de los Estados miembros, señalándose en el Artículo 200 el criterio con arreglo al cual se repartirán las contribuciones financieras entre dichos Estados, y en el apartado 3º del mismo artículo, se puntualiza que las contribuciones solo podrán modificarse por el Consejo resolviendo por unanimidad.

Mientras en la C.E.C.A., ya vimos como el Artículo 49 faculta a la Alta Autoridad para procurarse los fondos necesarios "al cumplimiento de su misión", no quiere decir que la C.E.E. no pueda obtener recursos fuera de la aportación de los Estados que la componen; lo que ocurre, es - que mientras en la C.E.C.A., era la norma general la obtención de recursos propios, aquí, es la excepción (artículo 201). Para ello, la Comisión habrá de hacer un estudio, lo presentará al Consejo, éste consultará con la Asamblea y después, por unanimidad, podrá aprobar dichas disposiciones que recomendará a los Estados miembros, "de acuerdo con sus normas constitucionales".

- - - - -

(1).- supra p. 73.

Por muy importante que nos parezca esta diferencia entre ambas Comunidades, no podemos considerarla como decisiva, para atribuir una superioridad a la C.E.C.A. Repetimos que la consideramos muy importante, en cuanto que las actividades de toda organización dependen íntimamente de sus recursos y del modo de obtener éstos; pero quizá la verdadera diferencia estriba en el funcionamiento de los órganos en una y otra, captada por Heraud, al señalar que "sobre el plano de un análisis abstracto, esta lista es negativa (Se está refiriendo a las relaciones del Consejo con la Comisión); la Comisión mientras no proponga, impide al Consejo de intervenir, y aquello que propone, el Consejo no está jurídicamente obligado a seguir. Estamos en presencia de una nueva manifestación de la tendencia ilustrada por la "supranacionalidad negativa", que consiste en - utilizar, junto a tareas inhibitorias, los mecanismos más evolucionados" (1).

Al lado de este funcionamiento orgánico, que muestra una inferioridad respecto la C.E.C.A., podemos mencionar con Levasseur, el que hace referencia a las sanciones. Indica este autor, la necesidad en toda organización internacional, de una autoridad central bien asentada y de un mecanismo jurídico bastante bien articulado, pero mientras en la C.E.C.A. "una construcción de este género se apuntaba ... poderes importantes fueron conferidos a la Alta Autoridad (frenados eventualmente por el Consejo de Ministros), que promulga reglamentos, toma decisiones inflinge sanciones, bajo el control eventual del Tribunal de Justicia. Pero hay que subrayar, que a este respecto, el Tratado de la C.E.E. marca un retroceso muy claro" (2).

Valorando conjuntamente todos estos puntos, una consecuencia resulta evidente: el grado de institucionalización marcado por la C.E.C.A., no ha sido superado por la C.E.E.

Pero este parecer no es unánime. Refiriéndose al Tratado de Roma, dice Cahier, que mientras las instituciones del Mercado Común tienen un considerable poder reglamentario, apoyado sobre el de los Estados, el de París, atribuye a sus órganos poderes bien precisos, dejando el resto a la iniciativa de los Estados, por lo que en "un cierto sentido, el Mercado Común sería una organización supranacional todavía más desarrollada que la C.E.C.A." (3). Esto no es exacto. Ya señalamos desde el primer momento el carácter del Tratado de Roma, pero lo que más nos extraña, es que Cahier, en ese orden de ideas, se refiera a la situación que en una y otra Comunidad gozan el Consejo y la Alta Autoridad; y mientras que en ésta se manifiesta la voluntad de la Comunidad, en aquél sea la de los -

(1).- Heraud, ob. cit., p. 49.

(2).- Levasseur, ob. cit., pp. 98-99.

(3).- Cahier, ob. cit., p. 165.

Estados que la componen. Más exacto sería atribuir el carácter de supranacional a aquella organización que posea un mayor grado de independencia de los Estados miembros, situación ésta que no creemos que corresponda precisamente a la C.E.E. Además la definición que hace de la supranacionalidad y que en su momento señalamos (1), corresponde con más exactitud a la C.E.C.A.

Esta situación de Cahier, un tanto contradictoria, no es única. Cartou, en un trabajo sobre el Mercado Común, habla de la "debilidad jurídica original" del Tratado de Roma, para después, al referirse a los órganos, decir que la Comisión "es una institución que el vocabulario un poco bárbaro, nacido en el transcurso de estos últimos años, permite calificar de =supranacional=" (2). Esta opinión, nos hace suponer un tanto, el desconocimiento de lo que sea la supranacionalidad y más, cuando a renglón seguido, dice que los poderes de la Comisión son los de "iniciativa y de preparación". ¿Cómo puede calificarse de supranacional la labor de un órgano con tal clase de poderes, y que además, pueden llegar a desaparecer cuando el Consejo toma una decisión por unanimidad?

Afirmamos el carácter esencial que tiene en el estudio de una organización, su funcionamiento; del mismo modo que creemos que para calificar de supranacional la actuación de un órgano de una comunidad, deberá recaer sobre aquél, que siendo el más importante en la misma, actúe con total independencia de los Estados que lo crearon, y siendo en la C.E.E. el Consejo el más importante, la independencia señalada, por el carácter intrínseco del órgano, resulta muy difícil de manifestarse. Además su situación al lado de la Comisión, al mediatizarse mutuamente en sus tareas, el calificativo que en el Tratado de París se otorga a la Alta Autoridad, resulta muy difícil de trasladarse al Consejo.

Por nuestra parte, consideramos que el mejor medio para ver las diferencias que existen entre el Tratado de Roma y el de París, es realizar una apreciación conjunta de aquellos puntos más importantes dentro de toda organización internacional, los cuales vendrían a ser los siguientes:

- a) Estructura y actuación del ejecutivo en ambas Comunidades -  
(Comisión y Alta Autoridad)
- b) sus poderes
- c) actos a realizar
- d) admisión de nuevos Estados
- e) rescisión del Tratado

En todos ellos la C.E.C.A. aparece por encima del Mercado Común. Su

- - - - -

(1).- supra p.p. 70-71.

(2).- Cartou, "Le Marché Commun et la technique du droit public", p. 188.

comprobación será más o menos difícil, pero siempre el resultado es el mismo. Circunstancias como el momento de redacción de uno y otro (1), la mayor amplitud de materias del Tratado de Roma, unido a otras varias, lo cierto es que la C.E.C.A. ocupa una posición privilegiada en cuanto a es tructura y funcionamiento se refiere, dentro del conjunto de las organizaciones internacionales.

Pero no todo son desventajas por parte del Mercado Común. La C.E.E. posee unas facultades que permiten atribuirle un cierto grado de supranacionalidad en el ejercicio de sus funciones. Para Savatier, toda comunidad internacional presenta un "embrión de supranacionalidad" (2), lo cual consideramos cierto, y el que estimemos más perfecta la C.E.C.A., no quiere decir que esta Comunidad no goce de un elevado grado de institucionalización y que pueda ser calificada de supranacional. Todo lo contrario, con la salvedad de la anterior, por el momento no existe una organización internacional superior a la C.E.E.

Otros autores como Chretien, reconocen que existe "un poco más de supranacional o superestatismo y un poco menos de internacional o interestatismo en la C.E.C.A. que en la C.E.E." (3). Lo mismo hace Carrillo Salcedo, al titular el trabajo que comentamos habla de comunidades supranacionales, estudiando las que nacieron de los Tratados de París y Roma.

Todo esto, no supone sino el reconocimiento en la C.E.E. de cierto grado de supranacionalidad, y no solo esto; ya hemos enunciado una ualidad que la C.E.C.A. posee en menor grado: la internacionalidad. Un país que no sea productor de carbón o de las materias señaladas (4), no puede pertenecer a dicha Comunidad, por contra, el Mercado Común abre sus puertas a todos los Estados por la amplitud de su campo de acción. Todo bien y servicio, excepto aquellos que son regulados por organizaciones especializadas, pueden caber dentro de las normas de la C.E.E. La concurrencia es mucho más amplia que en cualquier organización, y a diferencia "de los autores de la C.E.C.A. que se contentaron con una concurrencia muy imperfecta, los autores de la C.E.E., han querido una concurrencia casi perfecta" (5).

Respecto del individuo, su situación es objeto de una constante preocupación por los órganos de la C.E.E. En junio de 1960, publicó la Comisión un tomo sobre la evolución de la situación social en la Comunidad (6), en el que se exponen todas las mejoras experimentadas por sus

- - - - -
- (1).- Carrillo Salcedo, "La potestad reglamentaria en los ordenamientos jurídicos de las comunidades supranacionales", p. 220.
  - (2).- Savatier, "Droit international prive et Marché Commun", p. 57.
  - (3).- Chretien, "Les diverses problemes fiscaux des trois Communautés européennes", p. 257.
  - (4).- supra p. 81.
  - (5).- Chretien, id. id.
  - (6).- Ver en Doc.

"subditos". Batiffol, refiriéndose a esta cuestión, dice que "la Comunidad no vela solamente por sus instituciones orgánica, también vela por las relaciones que se establecen entre los individuos que la componen del mismo modo que el derecho público no agota la vida jurídica de un país y presupone la actividad privada (es ella la que finalmente se pretende desarrollar)" (1).

Esto apuntado, no podemos nunca olvidar que la C.E.E. es una Comunidad de formación (2), más flexible que la C.E.C.A. (3), y que sus frutos ya pueden empezar a ser apreciados. Las relaciones entre los Estados miembros se hacen cada vez más intensas, la integración económica "por adaptación mutua de economías que, hasta el momento, se han desarrollado sin plan de conjunto ni precauciones en vista de una armonización previa, y de una integración política por la puesta en vigor de instituciones comunes, conducentes a la creación de un Parlamento europeo" (4). Estas palabras de Marchal son las que dominan en la mente de casi todos los internacionalistas. Luna, refiriéndose a la integración económica europea, lo señala como una necesidad para la futura integración política, y como ejemplo que debe intentar realizarse a una escala mundial, como el más perfecto salvaguardia de la paz del mundo (5).

Para terminar, nada mejor que estas palabras del Ministro de Asuntos Exteriores italiano, Gaetano Martino, resumiendo el significado de la C.E.E. "El Mercado Común Europeo, es pues, un medio, un instrumento de una futura operación política; es el medio, el instrumento para llegar a la formación de los Estados Unidos de Europa" (6).

D).- Su significado.

Al final de esta rápida visión de ciertas organizaciones internacionales, tratando de buscar las notas que permitan atribuir a las mismas la capacidad jurídica necesaria para desenvolverse dentro de la Comunidad internacional, en atención a sus fines, hemos encontrado que, al lado de la pluralidad de las mismas, se da una considerable variedad en cuanto a estructura y personalidad de las mismas se refiere.

La capacidad interna, resulta más fácil de apreciar que la interna-

- - - - -
- (1).- Batiffol, "Les conflits de lius en matière de contrats dans la C.E.E.", p. 73.
  - (2).- En este sentido ver de Soto. "Le problème de l' =exécutif= dans les trois Communautés, p. 128.
  - (3).- También Levasseur hace referencia a ello, ob. cit., p. 97.
  - (4).- Marchal, "Marche commun et Zone de libre échange", p. 161.
  - (5).- Prólogo de Luna a la obra de Pérez Pardos, "Derechos del Hombre en el Consejo de Europa", pp. XIII y XIV.
  - (6).- Martino, "Associazione económica europea e Mercato Comune", p. 82.

cional (1), pudiéndose afirmar de aquella que se encuentra en la generalidad de las organizaciones. La verdadera dificultad aparece al tratar de la capacidad internacional; lo cual no debería ocurrir, ya que si a una organización se la califica de internacional, es porque se lleva a cabo en tal esfera.

No deja de tener buena culpa de esto, la falta de precisión con que utilizamos ciertos términos. "Sociedad", "Organización", "Comunidad", son palabras que llevan implícito un significado. No pueden emplearse prescindiendo del mismo, y cuando esto ocurre, nos encontramos con situaciones como la presente, en que los fines que determinan el nacimiento de tales entidades, no se encuentran respaldadas por los medios necesarios para su cumplimiento. Estamos en presencia de unas organizaciones internacionales que, como dice Legaz Lacambra, son tan generosas y tiene plena validez en el orden de los principios, "como menesterosas de efectividad (2).

Si, partiendo de la definición que da Reuter, de lo que sea una organización internacional, en cuanto "organización intergubernamental capaz de manifestar una voluntad jurídica distinta de la de sus Estados miembros (3), nos preguntamos el por qué de las excepciones que a tal regla existen, encontramos una serie de motivos que podemos reducir a los tres siguientes:

1º. La reiterada oposición de los Estados a conceder parte de sus atribuciones soberanas.

2º. La no igualdad de los mismos dentro de la Comunidad internacional y su reflejo en las organizaciones de que forman parte.

3º. La constante presencia del factor político en las relaciones intergubernamentales.

En cada momento histórico, el Orden internacional se ha manifestado de las más variadas formas. Actualmente asistimos a un proceso de institucionalización creciente en las relaciones entre los Estados, lo cual se traduce en el elevado número de las organizaciones internacionales existentes. El Estado moderno, sabe que sus necesidades son difíciles de satisfacer sin ceder parte de los atributos que la noción de soberanía lleva consigo (4). Así, en los textos constitutivos de tales organizacio

- - - - -

(1).- En el mismo sentido, Mónaco, "Les relations extérieures de la C.E. C.A.", p. 75.

(2).- Legaz Lacambra, "Derecho Internacional y Política Internacional", p. 112.

(3).- Reuter, "Cours General sur Principes de Droit International", p. 15.

(4).- En este sentido, Lucas Verdú, "Notas sobre el federalismo y funcionalismo europeo", p. 196.



nes, se pretenden salvar estas exigencias acostumbrando a incluirse una cláusula, según la cual, una serie de materias conciernen exclusivamente a su competencia por estar incluidas dentro de lo que se ha venido a calificar, "dominio reservado". Lo vimos en la SDN lo que podía significar (1), y lo vemos de una manera implícita o explícita en las demás organizaciones.

Pero esta competencia doméstica de los Estados, no sólo se protege por la inclusión en un texto constitutivo de una cláusula que así lo diga, ¿Qué significado tienen el veto y la necesidad de unanimidad para la toma de decisiones? Supone un acusado entorpecimiento en la actuación de una organización que admita tal orden de cosas en su seno, lo cual no supone ni más ni menos, que una defensa del Estado que emite su veto o que deja de emitir su voto (valga el juego de palabras), para conseguir la unanimidad necesaria para llevar a cabo un objetivo de la organización.

Todo esto, lleva consigo una acusada paralización del organismo de que se trate, lo cual no tiene justificación si está de acuerdo con sus fines al ser el ingreso en las mismas voluntario. Esta nota de voluntariedad, no se compagina con las constantes alusiones al dominio reservado, que en buen número de casos, no tiene justificación. Afectando con no poca intensidad al fenómeno institucional por el que atravesamos. Pero para que este proceso no se detenga y que pareciera como el de Bourquin, cuando dice que "lo mismo que el nacionalismo es el producto de circunstancias históricas, la Historia puede dar nacimiento a un espíritu supra nacional" (2), tenga validez, hace falta, sin abandonar el nacionalismo, ya que es presupuesto indispensable del institucionalismo, desprenderse aquel de aquellas notas que impiden esta evolución. Porque no nos equivoquemos, este fenómeno es en muchas ocasiones una máscara que cubre una oscura realidad, la de que el creciente número de organizaciones, no corresponde una más estrecha cooperación entre los Estados y, por consiguiente, la mayor seguridad que para el mantenimiento de la paz y el logro de una mayor prosperidad pretende toda organización, según enuncian sus preámbulos, no tendrán una feliz realización.

Otro tanto sucede el segundo punto. En contra de los principios que en toda organización imperan. aquel que hace referencia a la igualdad de los Estados dentro de la misma, la realidad nos muestra una reiterada y manifiesta desigualdad. Ocurre, porque no se puede hacer abstracción de las realidades sociológicas que determinan las diferencias entre los Es-

(1).- supra p. 15 y ss.

(2).- Bourquin, "L'Etat souverain et l'organisation internationale", - p. 17.

tados (1), manifestadas en un doble sentido: uno, que pudiéramos llamar de derechos dentro de la organización; el otro, consecuencia lógica del anterior, la correspondencia de unas obligaciones como contrapunto de — aquellos derechos (2).

Para conjugar lo mejor posible, dentro de una organización, las diferencias entre los Estados, parece el mejor camino atender "al interés de los Estados dentro de la organización", como dice Padirac, pero la determinación del grado de interés de un Estado dentro de la misma resulta — bastante complejo (3). Lo más acertado, sería realizar una ponderación — del voto de los Estados; así, sin caer en una eliminación total de la voluntad de los pequeños Estados, que antes contaban con la defensa que — les proporcionaba la igualdad en el sistema de votación, puede manifes—tarse una voluntad más adecuada a los intereses de los Estados que la — componen, sobre todo en estos momentos, en que la existencia de asam—bleas parlamentarias dentro de ciertas organizaciones, les permite una — defensa de sus intereses como hasta entonces no se había dado (4).

Por último, la tercera de las causas que hemos señalado, la presen—cia constante del factor político en toda organización internacional, es, sin duda, la más fácil de apreciar y al mismo tiempo, la más difícil de remediar. La variedad de elementos que en este factor se encuentran, le dan una complejidad que difícilmente puede remediarse a través de una organización, La realidad en que vivimos, el bipolarismo de poderes con — que en estos momentos nos encontramos coexistiendo en numerosas organiza—ciones, dada la oposición total de mentalidad en uno y otro bando, mani—festada a través de las personas encargadas de dirigirlos, hacen inútil el recurso de la juridicidad como el medio más adecuado para superar es—te factor. Las conferencias se suceden, los tratados se multiplican, y — la paz, como máxima aspiración de todos los hombres, está constantemente amenazada.

¿Cómo salvar esta situación? Hemos señalado la juridicidad como el medio más adecuado para salvar la considerable "dosis de politicidad" — que en toda organización existe. Porque quierase o no, existe una propor—ción inversa entre el grado de institucionalización y la política. A ma—

- - - - -

- (1).— En este sentido, el trabajo de Legaz Lacambra, y el "Cours general sur Principes de Droit International Public", de Reuter, p. 64.
- (2).— Sobre el particular, Broms, "The doctrine of equality of States as applied in international organizations", p. 16 y ss.
- (3).— Padirac, "L'égalité des Etats et l'organisation internationale", — p. 224.
- (4).— Sobre la ponderación, puede verse la obra de Ljubisavljevic, "Les problemes de la ponderation dans les institutions européennes". Respecto de la defensa que la igualdad dentro de una organización, supone para los pequeños Estados, p. 12.

por grado de la primera, corresponde una existencia menor por parte de la segunda, y viceversa. Como consecuencia de esto, habremos de acudir al derecho para que nos dé la solución de esta presencia del factor político en toda organización. Y el mejor modo de llevarlo a cabo, existe en la realidad. Que no sean los dirigentes políticos de los Estados miembros quienes tomen las decisiones dentro de las comunidades a que pertenecen sin ningún control. Creemos unos verdaderos parlamentos internacionales y su beneficio no tardará en hacerse sentir.

Ya es una realidad este tipo de comunidad. Su carácter regional en nada afecta a una posible ampliación, que puede llegar a ser universal (1). En estos momentos se están llevando consultas para la posible expansión de las mismas, lo cual supondría un mayor estrechamiento en las relaciones de los pueblos que las forman y por ende, una considerable aportación al mantenimiento de un verdadero Orden Internacional.

Evidentemente, esta simple explicación teórica de solucionar los problemas que a nuestro parecer desvirtúan el actual institucionalismo, es difícil, poco menos que imposible de llevar delizmente a la práctica por el momento. Pero como en la ciencia del Derecho, el deber ser preside toda actuación, o al menos la debe presidirla, no podemos dejar de señalarlo. La mayor o menor aproximación de la realidad a ese "deber", será la que nos indique la situación de la Comunidad internacional.

Recapitulando después de estas divagaciones, nos hemos encontrado con una SDN, que sin atribuírla el Pacto la capacidad jurídica internacional necesaria para su desenvolvimiento, el espíritu del mismo y su actuación, permiten reconocer en dicha Organización tal capacidad.

Con la O.N.U., la Carta y su actuación, no ofrecen duda alguna. Su confirmación por el T.I.J., no hace sino atestiguar un hecho; pero lo que no estamos de acuerdo con él avis en que tal se señala (2), es cuando dice que "la gran mayoría de los miembros de la Comunidad internacional tienen el poder de crear una entidad poseyendo una personalidad internacional objetiva y no simplemente en posesión de una personalidad internacional reconocida por ellos sólo", por considerar el elemento cuantitativo como determinante de la posesión de tal capacidad. Ya que si así fuera, aquellas organizaciones cuyo número de Estados miembros es muy elevado, podrían utilizar este parecer del Tribunal; realmente, los organismos especializados, los que hemos venido a denominar organizaciones de verdadero carácter internacional, puedan participar de esta opinión, pero solamente, como en el caso de las Naciones Unidas, en cuanto

- - - - -

(1).- supra p. 87.  
(2).- id. p. 9.

utilizable para reforzar una personalidad que los textos que las crean y la actuación de las mismas, señalan. Organizaciones como la O.E.A., la O.E.C.E., el Consejo de Europa y en la C.E.R.N., donde el número de sus miembros es considerable, no resulta posible su utilización. Será su constitución, a la que cabe añadir la actuación, la que señale su capacidad. En líneas generales, hemos visto que resulta muy débil; que la poseen es indudable, pero el requisito de la unanimidad para la toma de toda suerte de decisiones que revistan la menor importancia, hace muy difícil el que podamos decir que el organismo de que se trate, posea un verdadero parecer propio.

Por último, respecto de las organizaciones regionales, diremos que al lado de unas que más exactamente merecían ser calificadas de "uniones" ya que por su estructura, por los medios de que disponen para llevar a cabo sus fines, la existencia de una voluntad propia, es ilusoria, otras, concretamente las que venimos calificando de supranacionales, son verdaderas "comunidades" que vienen a marcar un hito en el presente institucionalismo.

Para Robertson (1), la principal enseñanza de estas Comunidades se manifiesta en los siguientes cuatro puntos:

- 1º) El ser esencial en el estudio de las mismas, atender tanto a la práctica como a los Estatutos.
- 2º) Suponer la mayor y más original aportación al campo de las instituciones internacionales, por la creación de las primeras instituciones de carácter supranacional.
- 3º) La gran importancia que supone el introducir Asambleas Parlamentarias dentro de una institución internacional.
- 4º) Su estado de rápido crecimiento.

Llegamos a la consecuencia de que este ejemplo que ofrecen las Comunidades de cómo debe ser una organización no es fruto del azar. La presencia de hombres clarividentes puede darse en todas las latitudes, pero lo que no se puede dar con igual facilidad, es una comunidad de ideas como acontece en Europa. La existencia de naciones independientes, hemos dicho que era indispensable para la formación de una organización internacional, pero mientras este fenómeno ha sido superado hace lustros en el Viejo Continente, comienza a hacer su aparición en otros. El impacto que supone en la Comunidad internacional la integración de ciertos países — que han salvado en pocos años lo que la cultura europea, que hasta hace poco tiempo marcaba el concepto de Orden internacional, tardó en superar

— — — — —  
(1).— Robertson, ob. cit. pp. 203-204.

muchas centurias, representa una diferencia de mentalidad tan considerable, que el planteamiento y solución de los problemas que se presenten, diferirán en muchas ocasiones; y si tal sucede en una organización donde las decisiones sean tomadas por unanimidad o exista el veto, su actuación se verá enormemente dificultada, con lo cual, el fin que determinó su nacimiento, sólo será cumplido en ocasiones muy excepcionales, y es nuestra opinión, que casi nunca en aquellas que tengan verdadera importancia.

Esto en el orden de las ideas. En lo que se refiere a las relaciones internacionales, los pueblos europeos manifiestan una superioridad sobre todos los otros países, que no puede olvidarse. La similitud de caracteres de los mismos, respecto conceptos y doctrinas internacionales (1), son la base sobre que se asientan tales Comunidades, permitiendo ofrecer el modelo a que antes aludíamos.

Todas estas notas han contribuido a la formación de estas nuevas estructuras, que enfocando el aspecto económico, unen más estrechamente los intereses de los sujetos que las forman, permitiendo la existencia de nuevos tipos de organización, a los cuales el calificativo de "comunidad", no viene a enunciar lo que su texto constitutivo y su actuación ofrecen.

Esto no quiere decir que no tengan importancia el resto de las organizaciones existentes. La tienen individual y colectivamente consideradas. De la primera manera la tienen como lo hemos visto en el estudio particular que sobre algunas de ellas hemos realizado. La segunda tiene una doble manifestación:

1ª) Por lo que respecta a las relaciones internacionales;

- el desarrollo del moderno institucionalismo ha afectado extraordinariamente al concepto clásico de la soberanía estatal (2).
- en cuanto la existencia de tales organizaciones contribuye enormemente al desenvolvimiento de la cooperación internacional.
- por los extremadamente apreciables servicios en la regulación de los litigios entre los Estados (3).
- la general condenación de recurrir a la guerra (4).

- - - - -

- (1).- En este sentido, puede verse a Potter, "An introduction to the study of international organizations", pp. 7-12.
- (2).- Chamberlain y otros, "International regulation of economic and social questions", p. 60 y ss.
- (3).- Las super-potencias quedan un tanto excluidas de este impacto en cuanto ellas, individualmente solucionan, cosa que raramente ocurre, sus diferencias.
- (4).- Hoffmann, "Organizations internationales et pouvoirs politiques des Etats", pp. 407-8.

2ª) Por la riqueza de matices que ofrece el campo de los tratados en las relaciones de estas organizaciones (1).

3ª) Consecuencia de la anterior, es el que sirvan de medio para la aparición de una nueva fuente formal del Derecho Internacional; - la legislación internacional (2).

Poco a poco, desde el nacimiento de la primera organización internacional, se han ido produciendo los resultados que en estos momentos encontramos. La evolución en este campo, como en casi todos los problemas jurídicos, no es el feliz descubrimiento de un momento, como lo pueda ser el del físico. Seamos cautos y caminemos sobre la base firme para evitar que antes de llegar a la meta del fenómeno de institucionalización de nuestros días, se vea malogrado (3).

- - - - -
- (1).- Como contrapartida, la imprecisión y la anarquía que reina en la confección de los mismos, es considerable. Sobre el particular, puede verse el art. de Reuter, "Organisations internationales et évolution du droit", p. 450 y ss.
  - (2).- Reuter, id. p. 451.
  - (3).- En el mismo sentido Vignocchi, "Gli organi comuni e le loro funzioni", p. 92.

### CAPITULO III

#### CONCLUSION DE TRATADOS. ORGANOS COMPETENTES.

Usando una terminología propia del derecho privado, dice Scelle, — que no siendo los tratados más que unos instrumentos, los actos que incorporan son actos solemnes, a los que añade, que debido a su importancia, — "es natural que la costumbre internacional haya establecido para su perfección unas formalidades, no solamente ad probationem, sino también ad validitatem" (1).

Para Basdevant, "la conclusión de un acuerdo comporta en realidad — dos operaciones distintas: una es la negociación, finalizada por la firma y en la cual el objeto es fijar el contenido de la voluntad de los Estados contratantes; la otra es la ratificación que sólo va a crear un lazo de derecho entre los Estados o una regla obligatoria para ellos" (2). De estos dos momentos que señala este autor, el más importante es el segundo, la ratificación, en cuanto viene a señalar el momento en el cual el tratado deviene jurídicamente perfecto (3). Así lo ha confirmado el T.P.J.I. en un dictamen sobre el caso relativo a la jurisdicción territorial de la Comisión Internacional del Río Oder, al señalar que entre — "las reglas ordinarias del derecho internacional se encuentra también la regla de que las convenciones, salvo algunas excepciones particulares, no resultan obligatorias más que en virtud de su ratificación" (4).

Pero la ratificación no es la fase última para que un acuerdo devenga obligatorio entre las partes. "La etapa final es la recíproca comunicación del acto de ratificación, el cual finaliza generalmente con el — cambio de ratificaciones" (5). Este parecer de Jessup, que pudiera suponer la definitiva conclusión del problema, no es tal. El mismo lo reconoce en cuanto continúa su trabajo con el estudio del Artículo 102 de la —

- — — — —
- (1).— Scelle, "Precis de droit des gens", p. 335. En el sentido de que un acuerdo es un acto jurídico formal, que sólo se perfecciona por un determinado procedimiento establecido por el uso, ver Rousseau "Droit International Public", p. 14.
  - (2).— Basdevant, "La conclusion et la redaction des traités et des instruments diplomatiques autres que les traités", p. 574.
  - (3).— Delbez, "Manuel de droit international public", p. 204.
  - (4).— Publicaciones del T.P.J.I., Series A. nº 23, p. 20.
  - (5).— Jessup, "Modernization of the law of international contractual — agreements", p. 380.

Carta de las N.U. Nuevamente, una doctrina clásica como es la de los tratados, se ve mediatizada por la existencia de unas organizaciones inter-nacionales que exigen unos requisitos para que un tratado posea el valor ad probationem y ad valitatem, que Scelle señalaba.

Según el Artículo 18 del Pacto, "Todo Tratado o compromiso interna-cional que se celebre en lo sucesivo por cualquier Miembro de la Socie—dad, deberá ser inmediatamente registrado por la Secretaría y publicado por ella lo antes posible. Ninguno de estos tratados o compromisos inter-nacionales será obligatorio antes de haber sido registrado". La claridad de este artículo es bien manifiesta, una interpretación que pueda preci-sar su alcance, no tiene razón de ser. Por el contrario, el Artículo 102 de la Carta, si la necesita. Dice: "1. Todo tratado y todo acuerdo inter-nacional concertados por cualesquiera Miembros de las Naciones Unidas — después de entrar en vigor esta Carta, serán registrados en la Secreta—ría y publicados por ésta a la mayor brevedad posible.

2. Ninguna de las partes en un tratado o acuerdo internacional que no haya sido registrado conforme a las disposiciones del párrafo 1 de este artículo, podrá invocar dicho tratado o acuerdo ante órgano alguno de — las Naciones Unidas."

Una consecuencia inmediata se desprende de este apartado segundo, y es que mientras un acuerdo celebrado por uno o varios Miembros de la Or-ganización, no sea denunciado por alguno de ellos, y necesariamente de—lante de un órgano de la misma, tendrá plena vigencia (1). Esto supone una restricción al principio de obligatoriedad del apartado 1º, sin precisarse tampoco aquí con la claridad debida, manifestada bien claramente si lo comparamos con el del Pacto. Por eso preferimos la redacción del — Artículo 18 en cuanto recogía más fielmente los tratados celebrados. Ade—más, la existencia de 104 Estados miembros en la O.N.U., supone el que — la mayoría de los acuerdos deban ser registrados en la Secretaría, pero existiendo siempre la posibilidad de que para su validez no necesiten de tal registro, con lo cual, la ratificación continuará siendo decisiva para la entrada en vigor o no de un acuerdo.

Esta necesidad de la ratificación se menciona en el Artículo 26 del Pacto, en cuanto necesaria para entrar en vigor las modificaciones que — se realicen en el mismo. En el Artículo 43 de la Carta referente a los — acuerdos posibles entre Estados miembros y el Consejo de Seguridad para poner a disposición de éste las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades que sean necesarias para el propósito de mantener la paz y la seguri

— — — — —  
(1).— En el mismo sentido, Goodrich y Hambro ob. cit., p. 391. También — Kelsen, "Principles of international law", p. 339.



dad internacionales. Lo mismo se señala en el Artículo 110, "La presente Carta será ratificada por los Estados signatarios de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales". La misma necesidad de ratificación aparece en el Artículo 36 de la Constitución de la O.I.T.; Artículo 11 del Tratado de la O.T.A.N.; Artículo 10 del Tratado de Varsovia; - Artículo 41 del Estatuto del Consejo de Europa; Artículo 99 del Tratado de la C.E.C.A.; Artículo 243 del Tratado de la C.E.E., etc., etc.

Como consecuencia de todo esto, aparece la ratificación como requisito sine qua non para la validez de un tratado. Pero no con el mismo carácter que antaño tuviera. La actual etapa institucionalista a que antes aludíamos, hace de la ratificación un acto necesario solamente para acuerdos donde un texto constitucional así lo señale. Supone esta situación, - la aparición de nuevas formas de concluir tratados que con el nombre de "acuerdos en forma simplificada" (1) o "procedimientos simplificados" - (2), vienen a invadir el campo contractual de las relaciones internacionales. Según Rousseau, "estos acuerdos se concluyen sin la intervención formal del órgano investido de treaty-making power y son ordinariamente concluidos por los ministros de Asuntos Exteriores y por los agentes diplomáticos. Se caracterizan: a) siempre, por su conclusión inmediata (negociación y firma), y b) frecuentemente, por la pluralidad de instrumentos jurídicos (intercambio de cartas, de notas, de declaraciones) (3). - Referido a las relaciones interestatales, tiene plena vigencia para las relaciones internacionales donde aparecen otros sujetos distintos de los Estados. Este, pudiéramos decir, retroceso de la ratificación, es recogido por la doctrina, y así, Schneider dice que, mientras "una distinción entre firma y subsiguiente aprobación debe ser mantenida, la ratificación en un sentido técnico, no es una figura prominente de la práctica de las organizaciones" (4).

Mejor que ninguna otra explicación para ver las diferentes formas - que adoptan los acuerdos celebrados por organizaciones internacionales, - es ver esos mismos acuerdos y el instrumento que ha servido para darles valor jurídico. De esta manera, comenzaremos por

1º. Acuerdos en que la firma determina su validez:

- acuerdos de la UNICEF, en los que el modelo del texto dice que "tendrán validez desde el día de la fecha" (U.N.T.S. 65, p. 6).
- el modelo del texto de los acuerdos de asistencia técnica con-

---  
(1).- Rousseau, "D.I.P.", p. 12.

(2).- Kelsen, "Principes of international law", p. 334.

(3).- Rousseau, id., pp. 12-13.

(4).- Schneider, "Treaty-making power of international organizations", - p. 52.

oluidos por las organizaciones representadas en la T.A.B. y — otras organizaciones, en su artículo 5, apartado 1, dice que — "el acuerdo entrará en vigor desde su firma" (U.N.T.S., 76, p. 120).

- los acuerdos entre las N.U. y las agencias especializadas respecto a la entrada en la UNJSPF (U.N. Doc. A/2970.).
- los acuerdos de préstamos realizados por el BANK (U.N.T.S., 152 ff.).

2º. Acuerdos concluidos por un cambio de notas:

- en el draft de un acuerdo entre la O.N.U. y los Estados Unidos respecto a la sede de las N.U., en su Sección 42, se dice que — el acuerdo "entrará en vigor por un cambio de notas entre el Secretario General, debidamente autorizado por una resolución de la Asamblea General de las N.U. y los Estados Unidos de América" (U.N. Doc., A/67).
- en la parte final del texto del acuerdo entre la F.A.O. y el — ILA, se señala que "si el plan es aceptable para el Comité Permanente, deseo sugerir que la copia duplicada de esta carta que incluyo, sea firmada por Vd. como Presidente y me la devuelva,— después de lo cual la carta será considerada como constitutiva de un acuerdo obligatorio entre el Instituto y la F.A.O.". La — carta fué devuelta con una nota, "Aprobada por el Comité Permanente del ILA, 1º de junio de 1946" (F.A.O., Conference Report, 2, p. 62).
- por cartas de 8 de mayo y 2 de julio, sobre el traslado del — Staff Pension Fund del PCIJ y materias relacionadas (Official — Bulletin 120, XXX, p. 406 f.).

3º. Acuerdos en que un cambio de ratificaciones determina su validez:

- los celebrados entre las Naciones Unidas y los Estados Unidos — respecto la sede de aquélla (U.N.T.S., 11, p. 11).
- acuerdo entre la F.A.O. y la W.H.O. en vigor a partir del 13 de diciembre de 1948 (U.N.T.S., 76, p. 171).
- acuerdo suplementario entre la UNRRA e Italia de 19 de enero de 1946 (Woodbrige III, p. 180 ff.).
- acuerdo entre la WHO y Francia, sobre el emplazamiento de una — Oficina Regional en Brazzaville, firmado en Ginebra el 22 de junio de 1956. En la misma fecha fueron intercambiadas notas interpretativas (OR. WHO, 75, p. 50).

4º. Acuerdos en que la aprobación determina su validez:

- acuerdos de enlace entre la I.L.A. y la F.A.O., entre la UNESCO y la W.H.O. (U.N. Doc., ST/SG/3).
- acuerdo entre la W.H.O. y la I.L.O. de 1954 (U.N. Doc., E/2607/Add., p. 32).
- acuerdo entre las N.U. y la I.P.P.C., aprobado por la I.P.P.C. el 12 de agosto de 1950 y por la Resolución de la Asamblea General 415 (V) (U.N. Doc., A/C 2-3-93 — A/C 5/375).
- acuerdo entre la W.H.O. y Suiza sobre el Estatuto legal de la primera en la segunda (U.N.T.S., 26, p. 331).

5º. Acuerdos en que la notificación determina su validez:

- por carta de 28 de mayo de 1946, la I.L.O. indicó su formal aceptación del acuerdo y compromiso con Suiza, entrando en vigor el día anterior a la aprobación por parte de la I.L.O. (Boletín Oficial de la I.L.O., XXIX (1948), p. 63).
- la Oficina Ejecutiva de la UNESCO fue informada que había sido recibida una comunicación de la C.E., confirmando que el proyecto de acuerdo entre la UNESCO y el Consejo, había sido aprobado en el reciente discurso de Ministros suplentes. El acuerdo entró en vigor después de la aprobación de ambas Organizaciones (U.N., Doc. ST/SG/3, p. 60).
- acuerdo entre la I.L.O. y la E.C.S.C. de 1953, entró en vigor después de notificarse la aprobación por el Cuerpo Gubernamental y la Alta Autoridad, hecha por el Director General y el Presidente de la Junta de la Alta Autoridad (Report I.L.O. a las N.U., 1954, p. 330).

Esta variedad de formas utilizadas para la conclusión de un acuerdo internacional (1), viene a afirmarnos en nuestro parecer, que no es sino una admisión de los hechos, de que la forma ha dejado de tener la relevancia que en otros momentos,

Respecto del órgano competente para llevar a cabo tal tarea, no resulta difícil el decir, que será competente para la conclusión de los acuerdos que lleva a cabo una organización internacional, aquel que indique su texto constitutivo. Así, Brierly, en su Tercer Report sobre tratados, nos dice que será competente, en primer lugar, el señalado por el derecho constitucional y en segundo, "la Cabeza del Estado" (2). Esta referencia al Estado, no supone ningún obstáculo para ser aplicados a una

(1).— Para más detalles sobre el particular, ver entre otros, Kelsen, — "Principles...", p. 334 y ss.; Schneider, ob. cit., pp. 43-59. y Jessup, art. cit., p. 381 y ss.

(2).— A/CN.4/SER.A/1952/Add. 1, p. 51.

organización, ya que como el mismo señala en su Primer Report, "un tratado es un acuerdo entre dos o más Estados u organizaciones internacionales" (1).

Normalmente, el órgano que el texto constitutivo señala como idóneo para concluir acuerdos que traben la actuación de la organización a lo en ellas estipulado, es el más importante de la misma. Pero esto no supone, que para determinados asuntos, otros de menor importancia tengan facultades para actuar. En definitiva, será al texto constitutivo donde debamos dirigir nuestras miradas para determinar cuál sea competente.

En el Pacto no se señalaba quién lo fuera, pero ello no impide el poder apreciar, que siendo la actuación del Consejo la más importante, sea él quien los realice; teoría que viene a confirmar el hecho de que según el apartado 4º del Artículo 6, el Secretario general de la Sociedad es de derecho, Secretario general de la Asamblea y del Consejo.

Con las N.U., la carta nos ofrece una delimitación de competencias de sus órganos. Así, el Artículo 16, dice que la Asamblea desempeñará — las funciones que se la atribuyan conforme a los Capítulos XII y XIII, — incluso la aprobación de los acuerdos de administración fiduciaria de zonas no designadas como estratégicas. En el artículo siguiente apartado — 3º, se faculta a la Asamblea para considerar y aprobar los arreglos financieros y presupuestarios que se celebren con los organismos especializados.

Respecto del Consejo de Seguridad, en cuanto que los Estados miembros le confieren la responsabilidad primordial de mantener la paz y seguridad, goza de unos amplios poderes, que según el Artículo 24, quedan definidos en los Capítulos VI, VII, VIII y IX.

El Consejo Económico y Social podrá concertar con cualquiera de los organismos especializados, acuerdos por medio de los cuales se establezcan las condiciones en que dichos organismos habrán de vincularse con la Organización (Artículo 63). Es competente para "hacer arreglos" con los Estados miembros y los organismos especializados para obtener ciertos informes (Artículo 64). Por último, y en términos generales, siendo de su competencia los asuntos internacionales de carácter económico, social y cultural, educativo, sanitario y otros conexos (Artículo 62), el Consejo Económico y Social, desempeñará las funciones que caigan dentro de su — competencia en relación con el cumplimiento de las recomendaciones de la Asamblea General (Artículo 66).

Otro órgano, el Consejo de Administración Fiduciaria, podrá tomar — las medidas que se señalan en el Artículo 87 y otras de conformidad con

los términos de los acuerdos sobre administración fiduciaria (apartado - d. Artículo 87).

El especial carácter del T.I.J. en la O.N.U., no impide el que dentro de la competencia que se le confiere en el Capítulo II de su Estatuto tenga facultades para concluir los acuerdos que puedan realizarse al amparo del mismo.

Por último, respecto de la Secretaría, hemos de decir, que actuando el Secretario General como tal en todas las sesiones de Asamblea General del Consejo de Seguridad, del Económico y Social y del de Administración Fiduciaria, y desempeñando las demás funciones le encomienden dichos órganos, será él, quien dentro de los mismos lleve a cabo toda suerte de - acuerdos de la Organización (1).

En consecuencia, nos encontramos, con que por razón de la materia, - cada órgano es competente dentro de la suya; que la Asamblea General en cuanto a sus funciones son las más amplias, tendrá una facultad supervisora, y que en definitiva, será el Secretario General quien lleva a cabo la conclusión de los acuerdos que se celebren dentro del marco de las - N.U.

Si ahora vemos alguna organización regional, concretamente las que se han venido a calificar de supranacionales, nos encontramos con que el órgano más importante de las mismas, es el encargado de llevar a cabo la conclusión de los acuerdos que la misma realice. Dentro de la C.E.C.A. - es la Alta Autoridad la encargada de asegurar la realización de los fines señalados por el Tratado en las condiciones previstas en el mismo - (Artículo 8), siendo el Presidente de este órgano quien tendrá una función semejante a la del Secretario General dentro de las N.U. Las funciones de la Alta Autoridad se señalan en el Título Tercero del Tratado, que bajo el epígrafe, Disposiciones Económicas y Sociales, viene a ocupar la casi total actuación de la Comunidad.

Para terminar, haciendo referencia a la C.E.E., nos encontramos con el Consejo como asegurador de la coordinación de las políticas económicas generales de los Estados miembros (Artículo 145). Pero aquí como en la C.E.C.A., no significa que los otros órganos carezcan de la necesaria competencia para concluir acuerdos que ligen a la Comunidad, dentro de sus competencias tienen estas facultades, lo que ocurre, es que posición del Consejo y de la Alta Autoridad, supone el cauce por donde discurre la actuación de estas Comunidades.

En conclusión, todo esto que venimos repitiendo sobre cuál sea el -

-----  
(1).- En el mismo sentido, Sprensen, "Principes de droit international - public", p. 71.

órgano competente, no significa que los demás no puedan vincular a la — organización. Si lo hacen dentro de su esfera, o por delegación, no hay ninguna dificultad para justificar su actuación. Pero si esto no es así, sino que lo realizan por encima de los textos constitutivos, la validez o no de los acuerdos realizados, será lo que a continuación veremos,

## CAPITULO IV

### CONSTITUCIONALIDAD Y NATURALEZA DE LOS MISMOS.

Al hablar de constitucionalidad de un tratado, no hacemos más que — referirnos a su conformidad con el texto constitucional de las partes. — Pues bien, esto que tan clara comprensión ofrece, al señalar sus límites, presenta una serie de dificultades, que vienen a acentuar esta nueva — suerte de sujetos internacionales que venimos estudiando, y que por su — especial naturaleza, aportan a la teoría general de los tratados, una experiencia interesante.

Autores como Kelsen y Scelle, en cuanto reconocen una primacía al — derecho internacional sobre el derecho interno, consideran que la realización de un acuerdo que desborde o contradiga la Constitución de una de las partes, no afecta para nada a la validez del mismo (1); solamente califican de inconstitucional un acuerdo cuando es contrario a la Carta de las N.U. (2). Otros, por ejemplo, Anzilotti, desde una posición opuesta, en cuanto dualista, llega a la misma conclusión; la validez de un tratado no depende en lo más mínimo de que se haya realizado sujetándose o no, a la constitución del Estado (3).

Las razones en que se apoyan estos pareceres no resultan difíciles de apreciar. Una es la seguridad de las relaciones jurídicas internacionales; la otra, viene impuesta por el hecho de que si un Estado se ha — querido obligar atendiendo a las formas del derecho internacional, no — puede invocar un derecho interno que le impida dar cumplimiento a tales obligaciones. Estas razones, sin ser decisivas, su importancia no ofrece la menor duda (4).

- - - - -

- (1).— Kelsen, "Les rapports de système entre le droit interne et le — droit international public", p. 270, y en "La garantie juridictionnelle de la constitution", p. 73 y ss.; Scelle, "De la prétendue — inconstitutionnalité interne des traités", p. 1012 y ss.
- (2).— Kelsen, supra p.31; Scelle, ob. cit., p. 1015.
- (3).— Anzilotti, ob. cit., pp. 366-7. Esta limitación al Estado, no es — sino una consecuencia de las tres décadas que separan esta obra de la de Kelsen y Scelle.
- (4).— En el mismo sentido, ver el citado Rapport de Leuterpacht, A/CN. — 4/63, p. 176.

Pero no todos los autores comulgan en las mismas ideas. Para Chailley (1), la constitucionalidad de un tratado es condición necesaria para su validez. Del mismo parecer es Visscher (2). Guggenheim, refiriéndose a un tratado de comercio, señala, que si ha sido concluido contrariamente "a una disposición clara y no ambigua de su derecho interno, y se presume conocida por la parte contraria, el órgano legislativo competente tiene derecho a anularle" (3). La referencia a un tratado comercial no significa una limitación, en cuanto tal orden de cosas afecte a esos acuerdos solamente, ya que como él mismo dice, no suponen sino un ejemplo (4).

Una consideración aparte merece el artículo 11 del Raport de Lauterpacht. Con el título "capacidad de los agentes. Limitaciones constitucionales al poder de concluir tratados", dice en su apartado 1º: "Es susceptible de anulación, a petición de la parte interesada, todo tratado concluido sin atender a las limitaciones impuestas por el derecho y la práctica constitucionales de la dicha parte" (5). Los apartados siguientes, hasta un total de cinco, tienen el mismo significado. Se inspira en el artículo 21 del Proyecto Harvard, que viene redactado en los términos siguientes: "Un Estado no está sujeto por un tratado concluido en su nombre por un órgano o una autoridad que, en virtud de su derecho interno, no sea competente para concluir dicho tratado; sin embargo el Estado puede ser responsable del daño resultante para otro Estado del hecho de haber concedido una confianza razonable dentro de las seguridades que le han sido otorgadas respecto de la competencia de esta autoridad para concluir dicho tratado" (6). Señala Lauterpacht las situaciones en las cuales un tratado puede ser considerado nulo, pero no llega en ningún momento a decir que sea inexistente o que carezca de los efectos que las partes le han querido atribuir. Textualmente indica, que "la idea que ha presidido la redacción del presente artículo y que la práctica parece generalmente confirmar", es el deseo de "preservar la buena fé y la seguridad en las relaciones internacionales" (7). Pero a veces, esta observan-

- - - - -

- (1).- Chailley, "Nature juridique des traites internationaux", p. 286.
- (2).- Este sentir aparece en su obra, "De la conclusion des traites internationaux", p. 275. Posteriormente, en un curso dado en La Haya en 1952, con el título, "Les tendances internationales des constitutions modernes", p. 545, cambia de sentido y sigue la misma línea que Kelsen y Scelle.
- (3).- Guggenheim, "La validité et la nulté des actes juridiques internationaux", p. 236.
- (4).- id., Esto lo confirma en una nota marginal, donde también hace referencia a su "Manuel de droit international", p. 61 y ss., donde trata más ampliamente el tema.
- (5).- A/CN. 4/63, p. 11.
- (6).- Supplement to the American Journal of International Law, 29, 1935, 3ª parte, p. 992. También cit. ant. p. 178.
- (7).- id. id., p. 177.



cia de la constitucionalidad de un tratado que niega validez a aquellos que no posean tal condición, va contra el principio de la inviolabilidad de los mismos, y ampara intereses muy contrarios a la buena fé y a la seguridad de las relaciones mencionadas (1).

Si esto que acabamos de señalar, lo hacemos desde una consideración interestatal de estas relaciones, la dificultad que supone es bastante - menor que si lo predicásemos de unas organizaciones internacionales. Hemos visto como estos entes pueden realizar acuerdos no previstos en sus textos constitucionales (2), que tienen pleno valor y que son los fines a cumplir quienes verdaderamente marcan el grado de validez. Pues bien, - este requisito unido al de la legitimidad, que no es otra cosa que una - adaptación de los medios a los fines, en atención a la moral y al orden internacional, son los que con Reuter señalamos para determinar la constitucionalidad de un acuerdo (3). Pero esto, no queda así, sin más. Que la organización queda sujeta por esta suerte de tratados así realizados, no cabe la menor duda, pero ¿qué ocurre con los Estados miembros individualmente considerados? Para Reuter, una organización internacional "no puede hacer nacer indirectamente sobre los Estados miembros y por un -- acuerdo internacional, obligaciones que no podría hacer nacer directamente por el ejercicio de sus competencias normales" (4).

Esto que nos parece acertado, nos obliga a recordar la clasificación de los acuerdos celebrados por la O.N.U. cuando de ella nos ocupábamos (5), y que refiriéndose a las organizaciones en general, Sprensen estima como más adecuada (6).•

La primera categoría, sería la formada por aquellos acuerdos celebrados por una organización con un Estado miembro. En este caso, la constitucionalidad del acuerdo no afecta a las partes en general, pero sí lo - puede hacer a un miembro de la organización en cuanto vaya directamente contra sus intereses o principios, siempre y cuando se aparte notoriamente del texto constitutivo de aquella o se realice en franca contradicción con los fines de la misma. Una actuación individual del Estado así afectado, tendente a cumplir las obligaciones que pudiera haber contraído la organización, no parece que sea muy difícil de aceptar, es más, para nos otros, un Estado en tal situación tiene pleno derecho para no seguir la

- - - - -

(1).- Ver los casos que Lauterpacht cita en el mismo Raport, p. 180 y ss.

(2).- supra p. 33

(3).- Reuter, "Les organisations internationales", p. 224.

(4).- id. id., p. 284.

(5).- supra p. 33.

(6).- Sprensen, "Principes de droit international", pp. 68-69.

- 100 -

conduota que le fuere requerida (1).

Lo mismo cabe decir de la segunda y tercera de las categorías a considerar. En un acuerdo entre una organización y un Estado no miembro, el parecer expuesto anteriormente, será el que deba imperar; pudiendo decir se otro tanto, en el caso de acuerdos celebrados entre organizaciones internacionales.

En todos estos casos, la organización queda ligada a lo estipulado, pero esta actuación en ningún momento puede crear una costumbre, que como tal, podría llegar a ser parte de su derecho (2). Estas actuaciones - tienen un caracter particular que viene a cubrir una necesidad de las - mismas, sin poderse dar la reiteración necesaria para llegar a convertir se en un posible derecho consuetudinario. Abundando sobre este parecer, Kasmé dice "las nuevas funciones y obligaciones que la organización asuma por vía de tratado, no deben ser consideradas como un precedente, ya que un tratado no regula más que la situación a la cual se aplica (3).

Respecto de si un acuerdo celebrado por una organización internacional, equivaldría a una modificación de su texto constitutivo, parecer de Kelsen apuntado cuando nos ocupábamos de determinar el caracter de la - enunciación de los artículos de la Carta donde se señalaba la capacidad de la O.N.U. (4), hemos de constatar nuestra más rotunda negativa. Si - desestimamos la posibilidad de convertirse tal actuación en un derecho - consuetudinario, ¿cómo vamos a admitir el paso hacia un derecho constitu- cional? Y la principal razón no es otra que la misma letra de tal dere- cho. Esto nos trae a la memoria la reiteración con que un eminente profe- sor nos decía que muchas veces buscamos fuera de la ley, lo que en ella se encuentra con la mayor claridad (5). Aquí estamos en una situación pa- recida.

Ya en el Pacto se señalaba la necesidad de ratificación por los - Miembros del Consejo y por la mayoría de la Asamblea para las modifica- ciones del mismo. Además, se facultaba a todo Miembro para no aceptar - las modificaciones, en cuyo caso se le exigía el abandono de la Sociedad (Artículo 26).

La Carta dedica el Capítulo XIII a las reformas. Se requiere una ma- yoría de las dos terceras partes de los Miembros de la Asamblea ratifica- das de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales -

- - - - -

(1).- En el mismo sentido, ver el Mémorandum presentado por Scelle a la Comisión de Derecho Internacional de las N.U., Document A/CN. 4/L. 14, p. 24.

(2).- Por contra, supra pp. 13-14.

(3).- Kasmé, ob. cit., p. 70.

(4).- supra pp. 31 y ss.

(5).- Garrigues, Explicaciones de clase, Curso 1958-59.

por la misma mayoría, incluyendo a todos los Miembros permanentes del Consejo de Seguridad (Artículo 108). De la revisión se habla en el artículo siguiente, exigiéndose la misma mayoría en la Asamblea y el voto de cualesquiera siete Miembros del Consejo de Seguridad, señalándose a continuación la entrada en vigor de las modificaciones que hubiere.

"Si dificultades imprevistas, reveladas por la experiencia, ...o un cambio profundo de las condiciones económicas o técnicas que afecte directamente al mercado común del carbón y del acero, hacen necesaria ... una adaptación de las reglas relativas al ejercicio de la Alta Autoridad de las facultades que le son conferidas, podrán introducirse las modificaciones apropiadas, sin que ellas puedan afectar a las disposiciones de los artículos 2, 3 y 4, o a la relación de las facultades ...". Esta justificación que hace el artículo 95 del Tratado de la C.E.C.A., es seguida por la exposición de la forma en que habrán de llevarse a cabo, y que consistirá en una mayoría de cinco sextos y sometimiento a la opinión del Tribunal (último párrafo del mismo artículo). En el artículo siguiente también se habla de la posibilidad de modificaciones que entrarán en vigor después de haber sido ratificadas por todos los Estados miembros de conformidad con sus respectivas reglas constitucionales.

En la C.E.E., la modificación del Tratado no se hace sin más porque la Comunidad realice posibles acuerdos no previstos en el mismo. La modificación lleva unos trámites que marcan la necesidad de que los Miembros del Consejo se pongan de común acuerdo sobre las mismas y el que sean ratificadas por cada Estado miembro para que entren en vigor (Artículo 236)

Estos que hemos enunciado y todos los demás textos constitutivos, - preveen las modificaciones de los mismos; pero en ningún momento el que una actuación de la organización que ellos rigen, pueda ampliarles. Normalmente la justificación de este orden de cosas, la encontramos en los preámbulos, partes de tales textos que tienen una importancia que muchas veces se menosprecia (1). Son una parte de aquellos, y como tal, lo en ellos enunciado debe tener una fuerza semejante a la que tiene la parte normativa, máxime cuando su presencia puede justificar una actuación de la organización de que se trate, que de otra manera no tendría lugar.

Esta situación es recogida por las Comunidades creadas por los Tratados de Roma, cuando señalan que, "si una acción de la Comunidad aparece necesaria para realizar los objetivos de la misma sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción requeridos al efecto, el Consejo estatuyendo por unanimidad, a propuesta de la Comisión, y después de haber consultado a la Asamblea, adopta las disposiciones adecuadas" -

- - - - -

(1).- Aguilar Navarro, Explicaciones de clase, Curso 1960-61.

(Artículo 235 de la C.E.E. y 203 de la EURATOM). El mérito de estos Tratados no supone más que haber recogido y legalizado en el más estricto - sentido de la palabra, una conducta normal dentro de numerosas organizaciones internacionales.

Como consecuencia de todo lo expuesto, no parece difícil el admitir la posibilidad de actuación de tales entidades, fuera de los límites impuestos por la parte normativa, siempre y cuando estén conformes con los fines de la organización. Un acuerdo realizado dentro de este marco, no puede ofrecer la menor duda respecto de su constitucionalidad. La situación de las mismas con los Estados miembros, caso de posibles diferencias, habrá de resolverse por la vía interna, o bien, mediante algún - acuerdo que regule particularmente la situación planteada, cuestión esta a la que sólo hemos aludido, por salirse un tanto de nuestro tema.

Si ahora pasamos a ver la naturaleza de estos instrumentos jurídicos, nos encontramos con la conveniencia de considerar una serie de premisas, como el mejor modo para su determinación.

Como cuestión previa, hemos de aludir a las diversas denominaciones utilizadas para su designación. Sobre el particular, y haciendo referencia a su carácter obligatorio, ya se le denomine de una u otra manera, - dijo el T.P.J.I., que pueden tomar "la forma de tratados, de convenciones, de declaraciones, de acuerdos, de protocolos o de cambio de notas" (1), enumeración que no tiene el menor carácter taxativo, sino que se limita a indicar aquellos términos cuyo uso es más frecuente, ya que, según Myers, el número de denominaciones que aparecen en uno u otro lugar se aproxima a las cuarenta (2).

Si ahora pasamos a ver esas premisas, la primera con que nos encontramos, es la que se refiere a los sujetos que intervienen en su elaboración; punto este donde la doctrina ofrece una unidad de pareceres, como en ningún otro lugar. Chailley, Verdross, Kelsen (3); dentro de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, Brierly, Lauterpacht, Fitzmaurice (4), para terminar, ya que esta enunciación se podría prolongar cuanto se quisiera, con Sprensen, en su último curso dado en - La Haya (5), consideran que un tratado solamente es tal, cuando en su - conclusión intervienen sujetos de derecho internacional. Esta característica de ser concluidos por Estados o por organizaciones internacionales,

- - - - -

(1).- C.P.I.J., Serie A/B, nº 41, p. 47

(2).- Myers, "The name and scope of treaties", p. 576.

(3).- Chailley, ob. cit., p. 4; Verdross, "Derecho internacional público", p. 120; Kelsen, "Principles of international law", p. 317.

(4).- Brierly, A/CN. 4/23, p. 223; Lauterpacht, A/CN. 4/63, p. 4; Fitzmaurice, A/CN. 3/101, p. 110.

(5).- Sprensen, "Principes de droit international public", p. 52.

es la nota que principalmente distingue a los tratados de otros instrumentos jurídicos, que tengan el mismo significado.

La segunda premisa a considerar, sería la de ver cómo actúan esos sujetos, llegando a la conclusión de que la misma es realizada a través de una manifestación de voluntad. El tratado no es más que un negocio jurídico destinado a producir ciertos efectos, que vendrán determinados por la existencia de una voluntad manifiesta de estos sujetos. De aquí que no deban ser considerados como tratados, las manifestaciones de voluntad unilaterales, ya que si esto ocurriera, tendríamos la siguiente paradoja: que en cuanto la guerra no es más que un método para obtener una formulación general de intereses individuales, habríamos de aceptarla como legal.

Una explicación de la fuerza obligatoria de las declaraciones unilaterales, sería la presunción del consentimiento por parte del beneficiario, recogida por Brierly, pero admitiendo su insuficiencia para justificar la consideración de tratados en tales declaraciones (1). Para él, sería su registro en la Secretaría de la O.N.U., al amparo del Artículo 102 (2), quien decidiera sobre el carácter de los mismos, como lo demuestra la experiencia y la práctica, siendo reconocido por el Sexto Comité de la Asamblea General en su report sobre la "Regulación para dar efecto al Artículo 102" (3).

Pero esta postura tampoco la consideramos definitiva, ya que la aceptación por parte del Secretariado de registrar un acuerdo, no supone la calificación del mismo, al no ser competente para decidir sobre sí un acuerdo es o no registrable (4). Opinión esta que no hace sino recoger la posición de este Organó sobre el particular, puesta de manifiesto en una nota publicada, indicando que "el registro de un instrumento presentado por un Estado miembro no implica, por parte del Secretariado, ningún juicio sobre la naturaleza del mismo" (5).

Lo que verdaderamente distingue un tratado de otros instrumentos jurídicos, es su "carácter consensual o, si quiere, contractual" basado en reglas de derecho internacional consuetudinario (6), a cuyo frente se encuentra el principio *p a c t a s u n t s e r v a n d a*, lo mismo que en la esfera interna podríamos afirmar *l e x e s t s e r v a n d a* (7). Encontramos así, dentro de la tercera premisa a considerar, el fun-

(1).- A/CN.4/23, p. 227. Ver U.N.C.I.O., Documents, vol. XIII, p. 705.

(2).- *supra* p. 96.

(3).- A/CN.4/23, p. 227.

(4).- Brandon, "Analysis of the terms =treaty= and =international agreement= for purpose of registration under article 102 of the United Nations Charter", p. 62.

(5).- ST/LEG/SER.A, noviembre 1955, p. 4.

(6).- Lauterpacht, A/CN.4/63, p. 15.

(7).- Luna, Explicaciones de clase, Curso 1956-57.

damento de esa voluntad de los sujetos internacionales, capaz de crear - estos instrumentos que denominamos tratados, fundamento que incluso es - admitido por el positivismo jurídico. Y es admitido por esta doctrina - porque pese a equiparar positivismo a voluntarismo estatal, en la esfera internacional, donde existen una pluralidad de Estados, el problema a re solver presenta tales dificultades, que para evitarse mayores complica- ciones, lo resuelve afirmando dogmáticamente que el derecho positivo es un ordenamiento herméticamente cerrado, presidido por la norma fundamen- tal p a c t a s u n t s e r v a n d a (1). Apuntado sin más este fun- damento, ya que lo que dijéramos por encima de esto, sería salirnos de - nuestro programa, nos remitimos a los trabajos de Verdross, Brierly y Lu- na, sobre fundamentación como los más claros (2).

Si una vez expuesto lo anterior, pretendiéramos justificar la natu- raleza de estos tratados sin añadir nada más, echaríamos de menos otro - punto de no poca importancia, y que no es otro que la cuarta y última - premisa: la función de los tratados. Para Chailley, la forma (3), para - Lauterpachtel instrumento (4), y para nosotros el medio de las relacio- nes jurídicas de los sujetos internacionales. Relaciones estas que pue- den revestir la mayor variedad, lo que nos abre la puerta al estudio, muy breve, de una posible clasificación de los mismos.

- - - - -

(1).- Ver Verdross, "Derecho internacional público", p. 33.

(2).- Verdross, "Le fondement du droit international", R.C.A.D.I., 1927, I, t. 16, pp. 251-321; Brierly, "Le fondement du caractere obliga- toire du droit international", R.C.A.D.I., 1928, III, t. 23, pp. 467-551; Luna, "Fundamentación jurídica del derecho internacional" (ver Bibliografía).

(3).- Chailley, ob. cit., p. 6.

(4).- A/CN.4/63, p. 37.

## CAPITULO V

### CLASIFICACION

Una necesidad sistemática, hace recomendable en un estudio relacionado con estos instrumentos jurídicos, exponer una clasificación de los mismos. Más o menos convencidos de esta necesidad, todos los autores hacen referencia a una posible clasificación. Por nuestra parte, al atender solamente a cerrar lo expuesto sobre los acuerdos, creemos conveniente exponer, muy someramente, algo sobre el particular.

Esto apuntado, lo que tiene mayor relieve y lo que haya de más nuevo al pretender realizar una diferenciación de los acuerdos internacionales, es el paso de una mayoría casi absoluta de tratados políticos, a otra donde "los más variados intereses sociales han dado lugar a la cooperación internacional, y hecho nacer una innumerable cantidad de tratados donde el carácter económico o social deja muy atrás el interés político inmediato" (1).

Este cambio de sentido, ha tenido una consecuencia inmediata: su multiplicación. Para atender a esta variedad, el Consejo de la S.D.N., en 1928, nombró un Comité compuesto por Diena, Guerrero y Schücking, con los siguientes cometidos: Primero, establecimiento de un resumen sistemático de las materias de derecho internacional para su codificación.

Segundo, la publicación de ciertas convenciones generales en forma de código, acompañado de una clasificación metódica.

En cumplimiento de su labor y en lo que a este último punto se refiere, excluyendo los antiguos y aquellos que dentro de un código, no ofrecen ningún interés práctico, haciendo referencia a los más modernos y aún aquellos que solo estaban en proyectos, el Comité llegó a considerar doscientos cincuenta tratados (2).

Pero pretender clasificar los acuerdos internacionales en atención a su objeto, sería una empresa que nunca se vería terminada. Ese elevado

- - - - -

(1).- Louter, "Le droit international public positif", t. 1, p. 512.

(2).- Citado por Kraus, "Système et fonctions des traites internationaux" pp. 342-3.

número que el Comité expuso, en los momentos actuales, con la aparición de objetos y situaciones que por entonces solo la mente de algún genial escritor había concebido, supondría una considerable elevación del mismo. Pero ahora, la dificultad no sería tan solo la clasificación de esos -- acuerdos, el verdadero problema vendría a ser el que a la vuelta de unos años, la situación de esa clasificación sería la misma que la patrocinada por aquel Comité en los momentos actuales.

Consideraciones como la anterior, unida a la poca importancia de -- una clasificación semejante, es la que nos obliga a no aceptar una ordenación de la materia sobre tal base, ya que "en el estado actual de las relaciones internacionales, el acuerdo internacional es una forma abstracta susceptible de adaptarse a todo objeto" (1).

En atención a la materia, se distingue entre tratados que son fuente normativa y otros que son relación de una fuente jurídica subjetiva. A los primeros se les denomina tratados leyes y a los segundos, tratados -- contratos, viniendo a tener ambos en la práctica la misma jerarquía; parecer que viene a confirmar el hecho de que el T.I.J., no haya mencionado en ninguna ocasión tal distinción (2).

Desde un punto de vista formal cabe una distinción entre tratados -- bilaterales y tratados multilaterales, que con la denominación de convenciones colectivas, son utilizados por la doctrina para estudiar las organizaciones internacionales. Tampoco aquí la jurisprudencia parece atribuir un rango superior a los segundos sobre los primeros (3). Pero esta clasificación, sin ser decisiva, es la más aceptable en cuanto nos lleva al campo de las organizaciones. Los primeros, son aquellos que obligan a dos sujetos internacionales, los segundos a más de dos, y que como decimos, son los que bajo la denominación de convenciones crean estos nuevos sujetos internacionales. Dentro de los mismos, cabe una distinción entre abiertos o cerrados, según se permita la entrada en los mismos a un tercer sujeto internacional.

Hemos llegado así a una clasificación, dentro de la cual se sitúan aquellos acuerdos que crean los sujetos que son objeto de nuestro estudio. Una vez dentro de las organizaciones internacionales, al pretender clasificar los acuerdos por ellas realizados, no tenemos más que repetir lo señalado en otros lugares (4).

Una clasificación atendiendo a los sujetos, y otra a la forma, sería la más idónea para este lugar. Dentro de la primera cabe el distinguir:

- - - - -

- (1).- Reuter, "Droit international public", p. 47.
- (2).- Sørensen, "Principes de droit international public", p. 73.
- (3).- " id...
- (4).- supra pp. 34 y 35





- a) Acuerdos entre una organización internacional y un Estado miembro.
- b) Acuerdos entre una organización internacional y un Estado no miembro.
- c) Acuerdos entre organizaciones internacionales.

Respecto de la segunda, la ya indicada de bilaterales o plurilaterales, y dentro de la segunda la distinción entre abiertos o cerrados.

(Pretender orientar sobre esto, no es necesario en cuanto que cualquier manual de derecho internacional, al hablar de los tratados dedica unas páginas a una clasificación de los mismos. Baste pues, lo dicho, para dar por terminado nuestro Capítulo dedicado a clasificar estos instrumentos).

## P A R T E   S E G U N D A

### CAPITULO I

#### ORGANISMOS INTERNACIONALES DE PRESTAMO.

Uno de los fines más importantes dentro de las organizaciones internacionales, y por ello más reiterado a lo largo de los textos constitutivos que hemos visto, ha sido la constante preocupación por fomentar el - desarrollo del nivel social y bienestar de todos los pueblos y Naciones.- La S.D.N lo pretendió a través de un mantenimiento de la paz que supondría un aumento de las relaciones internacionales. La O.N.U., al ser una edición "corregida y aumentada" de aquélla, por medio de sus Organos en general, y en particular por el Consejo Económico y Social, contribuye a tal progreso. De la O.I.T. hemos señalado como fin primordial y que en definitiva viene a ser la razón última de todo fin de una organización internacional, la consecución del mayor grado posible de Justicia social. La UNESCO, a través de la cultura. Las organizaciones esencialmente defensivas, evitando en lo posible toda agresión. Las comunidades económicas, con el mayor grado posible de desarrollo de las fuentes de riqueza de sus Estados miembros. Y así normalmente, todas ellas.

Pero al lado de éstas, otras organizaciones internacionales tienen por misión facilitar los fondos necesarios para alcanzar tales fines. - Unas, por su carácter universal, se dirigen a toda suerte de sujetos, tanto internacionales como aquellos que no lo son. Otras, en cuanto poseen un carácter regional, se desenvuelven de igual o similar manera que las anteriores, pero dentro de un espacio más reducido. En definitiva, unas y otras, contribuyen, más o menos efectivamente al logro de ese bienestar y Justicia social.

Hechas estas consideraciones, y antes de pasar a ver como se desenvuelven en esta materia, vamos a distinguir entre aquellas organizaciones internacionales para las que sus actividades financieras, descontando las de carácter interno, es una más dentro del conjunto de las mismas

por ella llevadas a cabo, y aquellas otras en que esa función fue la determinante de su creación. Así, tendremos:

A) Actividades financieras de algunas organizaciones internacionales.

1.- La Sociedad de Naciones.

La actuación de la Sociedad dentro de esta materia, fué verdadera—mente notable. Préstamos concedidos a Austria, Hungría, Bulgaria y Estonia como medio de contribuir a su restauración, son buena prueba de ello. Al lado de éstos de carácter general, otros tuvieron unos fines más precisos, como los otorgados para el establecimiento de refugiados (empréstito griego y búlgaro de 1924 y 1926, respectivamente) o para trabajos espaciales (el concedido a la Ciudad de Dantzig) (1). Pero en todos ellos existe una diferencia con los actualmente concedidos por una organización internacional. Los fondos de la Sociedad en ningún momento atendieron a tales necesidades. La S.D.N. sirve de intermediario y crea los organismos subsidiarios que hagan falta para atender a tal fin.

Esta labor, en principio llevada a cabo por la Asamblea, en vista de la variedad de los trabajos a realizar, y después de la recomendación que la dirige la Conferencia financiera de Bruselas en octubre de 1920,—el Consejo, con motivo de una Conferencia internacional reunida en París el 21 y 22 de abril de 1920, a la que asistieron representantes de Bélgica, Canadá, Francia, Inglaterra, Estados Unidos, Argentina, Dinamarca, Holanda, Noruega, Suecia y Suiza, a los que se unirán los de Italia, serán quienes en definitiva, con la aportación de sus capitales permitan la creación y el funcionamiento del Comité Económico y Financiero Interino, órgano subsidiario de la Sociedad.

Precedente de esa Conferencia de París, fueron las declaraciones norteamericanas de que su país estaba dispuesto a conceder créditos, y que Inglaterra consentía a aportar la mitad de las sumas acordadas por los Estados Unidos hasta un total de 10 millones de libras esterlinas, con la condición de que participaran otros países europeos. Al mismo tiempo, para mejor llevar a cabo su labor el Comité que se pretende crear hacen que en el mismo estén representadas las Naciones que sufrieron las calamidades bélicas. Representación ésta que ayudaría considerablemente a cumplir los fines de este órgano, que serán "precisamente, coordinar los créditos de asistencia y de emplearlos en interés permanente de los Estados prestatarios" (2).

- - - - -

(1).— Salmon, "Le Rôle des Organisations Internationales en matière de prêts et d'emprunts", p. 64.

(2).— Fischer, "L'entr'aide financière internationale", pp. 118-9.

Para mejor llevar a cabo su labor, tres años más tarde, son instituidos cuatro nuevos comités; el Comité económico, el Financiero, el Fiscal y el Comité de expertos de estadística.

Con esta estructura económica fué como llevó a cabo la Sociedad su labor financiera exterior. Sus manifestaciones vamos a verlas reducidas a la actuación respecto de Austria.

En marzo de 1921, con motivo de la demanda por parte de ciertos Estados de la Sociedad para estudiar la situación que la guerra había producido en Austria, el Comité financiero redacta un proyecto que pese a ser aprobado por el Consejo, no habría de llevarse a la práctica. Ante la ingente necesidad de salvar esta situación, y a petición del Canciller austriaco, en septiembre de 1922 se crea el Comité austriaco, compuesto por ministros de Inglaterra, Francia, Italia, Checoslovaquia y Austria, que en colaboración con los Comités financieros y económicos, firman en octubre de 1922 los siguientes Protocolos;

Primero. Una declaración general sobre principios políticos y económicos.

Segundo. Una regulación en quince Artículos de las condiciones del empréstito.

Tercero. La aceptación austriaca de ciertas obligaciones (ratificación del protocolo primero por el Parlamento, lo mismo que el programa de reforma, una ley de plenos poderes, aceptación del nombramiento de un Comisario general, exposición de las fuentes de producción afectadas y limitación de la soberanía en favor del Comisario) (1).

Los resultados fueron lo suficientemente favorables para que dos años después se obtuviera en Austria el equilibrio bursatil, y para que en 1926 el Comisario general abandonase Viena. "Una cuarta parte del empréstito no había sido utilizada. Un cuarenta por ciento había servido para gastos de bloqueo. Esto sin embargo fué un suceso. Solo la guerra de 1939-45 debía ocasionar una interrupción en la utilización del empréstito" (2).

Esta actividad financiera de la S.D.N. no agotaba toda su actuación internacional dentro de esta materia. Bajo su égida dos organismos contribuyeron notablemente al desarrollo de estas relaciones. Uno, que nace por el Tratado de París de 1856, confirmado y modificado por el Convenio de París de 23 de julio de 1921 en que se fija su Estatuto, y que con motivo del Convenio de Belgrado de 18 de agosto de 1948 se encuentra en

- - - - -

(1).- Journal Officiel, Año 3º, 11 (III Parte), 1922, pp. 1471-1477.

(2).- Salmon, ob. cit., p. 65. Para más detalles ver Fischer, ob. cit., pp. 124-143.

nuestros días con dos estatutos sucesivos y contradictorios, con distintos países firmantes (1), y que no es otro más que la Comisión Europea - del Danubio, y el Banco de Reglamentos Internacionales que nace por los Tratados de La Haya de 20 de enero de 1930.

Del primero nos ocuparemos a continuación. Del B.R.I., por su especial carácter, lo haremos en el apartado B).

LA COMISION EUROPEA DEL DANUBIO (2).- Igual que para la O.N.U. el dictamen del T.I.J. sobre su personalidad internacional resultó decisivo, para la C.E.D., un dictamen del T.P.J.I. tuvo el mismo carácter. En este último, se dice "que como la Comisión Europea no es un Estado sino una institución internacional provista de un objetivo especial, no posee más que las atribuciones conferidas por su Estatuto definitivo, que la permite cumplir tal objetivo; pero ella tiene competencia para ejercer sus funciones plenamente, en tanto que el Estatuto no la imponga restricciones" (3). Estas funciones no son otras que como se dice en el Preámbulo, asegurar la navegación por el Danubio.

Organo principal y pudiéramos decir único, ya que la Administración fluvial especial no tiene aquel carácter, es la Comisión (Artículo V), la cual dispondrá de un Secretariado (Artículo IX). Sus decisiones según los Artículos X, XI, y XII, son tomadas por mayoría, espléndida contribución a expresar su parecer y no el de los Estados miembros (4).

A esta situación se llegó después de un proceso en el que merece destacarse el hito que supone el Tratado de Berlín de 1878, según el cual, la Comisión ha podido funcionar con una completa independencia de la autoidad territorial (5). Pero en definitiva lo que a nosotros afecta para no salirnos de nuestro programa es, una vez apuntada su personalidad, apreciar la actividad financiera, y ninguna manera mejor para ello que a través de una serie de documentos en que tal actuación se plasme.

De acuerdo con el empréstito de la C.E.D. de 21 de julio de 1860 - (6), el Banco otomano se compromete a adelantar a la Comisión una canti-

- - - - -

- (1).- Imbert, "Le régime juridique actuel du Danube", p. 94; para más detalles puede verse todo el trabajo citado. También Blociszewski, "Le régime international du Danube", pp. 257-340.
- (2).- Lo que digamos de la C.E.D. será hasta la fecha, fatal para ella, del 18 de agosto de 1948. Y decimos fatal, porque la huella que una doctrina política puede dejar sobre una ejemplar organización como esta lo fué hasta entonces, es francamente un notable retroceso del proceso internacional que atravesamos.
- (3).- Avis T.P.J.I. de 8 de diciembre de 1927 sobre la competencia de la C.E.D., Serie B, nº 14, p. 64.
- (4).- Para más detalles sobre el particular, y en general sobre la Comisión, Rousseau, "Derecho Internacional Público", pp. 388-392.
- (5).- Salmon, ob. cit., p. 49.
- (6).- Publicado en el Anexo III del Protocolo CXVI de la Comisión.

dad (Artículo 1), la cual se obliga a percibir en la embocadura de la Soubina una tasa de navegación (Artículo 3), con la que atenderá a extinguir su deuda (Artículo 4), apareciendo como garante la Sublime Puerta (Artículo 8), "En caso de desavenencias o de posibles dificultades relativas a la ejecución del presente Tratado, las partes se comprometen a someterse a la decisión de un tribunal arbitral compuesto por dos arbitros, siendo nombrados por cada una de ellas.

En caso de diferencias de pareceres, estos arbitros tendrán la facultad de añadir un tercer arbitro.

Sus decisiones no podrán ser objeto de apelación ni recurso alguno" (Artículo 9).

En el contrato de empréstito de la Comisión de 31 de enero y 16 de marzo de 1928 (1), se establecen las condiciones y el modo de reembolso en que el Banco de los Países de Europa Central y el Banco Nacional de Rumania, conceden a la C.E.D. cierta cantidad para dar fin a sus trabajos en la embocadura del Danubio. Aquí no aparece ningún sujeto como garante, y como en el caso anterior se acuerda el sometimiento de las partes a unos arbitros.

La diferencia entre estos dos documentos, descontando la estructural, ya que el articulado del primero es aquí sustituido por una carta sin más, pero con los mismos efectos, es que mientras aquel se titulaba tratado, éste lo hace como contrato, distinción ésta que únicamente cabe pensar que se establece por la intervención en el primero de la Sublime Puerta.

Al lado de estos préstamos, otra faceta de la actividad financiera de la C.E.D. es la emisión, por decisión de la Comisión de 12 de mayo de 1866 (2), de unas obligaciones para continuar los trabajos de mejora de la embocadura del Danubio, garantizada con prioridad por el producto de los derechos de navegación deducidos a la embocadura de la Soubina.

Una nota común, típica de la Comisión, y que aparece en todos estos documentos, es que en todo momento sus finanzas se limitan a recibir los fondos necesarios para atender a su desenvolvimiento, que luego habrá de restituir gracias a las tasas de navegación que perciba. La Comisión es en todo momento sujeto pasivo de estas finanzas, ya que en ninguna circunstancia ofrece su capital a otros entes. Su importancia viene determinada por la colaboración financiera que establece entre todos los Estados europeos y el interés de los mismos en conseguir el máximo grado de efectividad de esta Organización, que habrá de traducirse en el parecer

- - - - -

(1).- Publicado en el Anexo II al Protocolo nº 1134.

(2).- Publicado entre los Protocolos 186 y 187 de la Comisión.

expuesto por el T.P.J.I. en cuanto a su personalidad jurídica internacional.

## 2.- La Organización de las Naciones Unidas.

En el artículo 17 de la Carta (1) se faculta a la Asamblea General para controlar los asuntos financieros de la Organización, sin decirse - en ningún momento nada relativo a préstamos. El que el 1º de julio de 1944 comenzara la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, evitaba el que en la de San Francisco se tratara de temas más propios de la anterior.

Esto puede ser una justificación de que no se hable en la Carta sobre el particular, pero las necesidades habrían de ofrecer a la Organización una serie de problemas de tal índole que reclamaban una solución, el primero de los cuales debería ser la construcción de un edificio que sirviera de marco a su actuación.

A tal fin, en julio de 1947, el Secretario General presenta a la Asamblea (2) una perspectiva de los posibles medios a utilizar para la financiación de la sede de la Organización en Nueva York. Eran éstos: Primero, mediante una contribución extraordinaria de los Estados miembros, - concepción que se encuentra amparada por el Artículo 17. Segundo, a través de un préstamo que fuera concedido por uno o varios Estados. Tercero, por medio de la emisión de un empréstito público garantizado por los bienes de la Organización. Cuarto, gracias a un acuerdo con entidades bancarias privadas, con una garantía de los Estados miembros o una prenda sobre sus bienes.

El ofrecimiento por parte de los Estados Unidos de los fondos necesarios para atender tal necesidad, plasma en un acuerdo que se firma el 23 de marzo de 1948 (3), por el cual la O.N.U. recibe 65 millones de dólares que deberán ser reembolsados en 31 años, mediante entregas anuales de uno a dos millones y medio con cargo al presupuesto ordinario de la Organización, y sin intereses.

Diez años más tarde, la O.N.U. decide hacer frente a las dificultades que plantea el desenvolvimiento de numerosas comisiones y la celebración de sus conferencias por parte de varias agencias especializadas - (O.I.T., O.M.S.) en el Palacio de las Naciones de Ginebra. Concebido pa-

- - - - -

(1).- Artículo 17. 1. La Asamblea General examinará y aprobará el presupuesto de la Organización.

2. Los miembros sufragarán los gastos de la Organización en la proporción que determine la Asamblea General.

3. supra p. 25

(2).- A.G., Doc. A/311. Lake Success, New York, pp. 90-91.

(3).- A.G., Res. 1101 (XI), 662 Sesión plenaria de 27 de febrero de 1957.

ra una etapa en que el institucionalismo no hacía más que ofrecer sus primeros brotes, era evidente que esta evolución determinase su insuficiencia.

Para atender esta dificultad de la Organización, y siguiendo el ejemplo de los Estados Unidos, el Gobierno federal suizo ofrece un préstamo para llevar a cabo las obras de modernización del edificio, igualmente sin interés y reembolsable en diez años. Se utilizará junto a los créditos inscritos en el presupuesto de los tres primeros ejercicios a partir de aquel momento, regulándose en los mismos los gastos efectivos, e inscribiéndose el resto en el presupuesto de los siete años siguientes, para el reembolso del préstamo.

Tal oferta no podía menos de aprobarse por la Asamblea General que autoriza al Secretario para aceptar ese préstamo (1).

Las hostilidades que los días 29 y 31 de octubre de 1956 abrieron ciertos países contra Egipto, planteó a las N.U. entre otros problemas, uno que por su extraordinaria importancia había de ser solucionado inmediatamente; la obstrucción del Canal de Suez. Conscientes de los perjuicios económicos que esta situación proporcionaba, los Gobiernos francés e inglés, ofrecen su ayuda al Secretario General para remediar aquella situación (2). Este personaje presenta el 20 de noviembre a la Asamblea un proyecto en el que pide se le autorice a continuar sus investigaciones, a concluir los acuerdos necesarios con las empresas capaces de proceder rápida y eficazmente a despejar los obstáculos del Canal, y en vista de la urgencia del caso, emprender los gastos necesarios (3).

Por una Resolución de la Asamblea se concede al Secretario General tal autorización para continuar la búsqueda de las medidas prácticas, y negociar los acuerdos para que tales trabajos se realicen con rapidez y eficacia, ya que la O.N.U. a diferencia de la C.E.D., que realizaba los trabajos por sus propios medios, debería acudir a empresas que dispusieran de los necesarios para tal tarea (4).

En abril del año siguiente se terminan los trabajos, y dado que no se podían calcular los gastos, éstos habían de obtenerse una vez concluida la labor propuesta. Este orden de cosas obliga al Secretario General a dirigir a ciertos Estados miembros una nota en la que solicita un avance sobre los futuros gastos con que tales Estados habían de contribuir a

- - - - -

- (1).- Para más detalles puede verse el Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant un prêt sans intérêt de la Confédération a l'O.N.U. en vue de la modernisation du Palais des Nations à Genève du 14 mai 1957. Journal Officiel nº 7411.
- (2).- O.N.U. A/3313 y A/3314.
- (3).- O.N.U., A/2276.
- (4).- En el mismo sentido, Salmon, ob. cit. p. 78.



la misma (1). La suma obtenida es superior a los gastos llevados a cabo y la Organización sale, una vez más, airoso de las dificultades financieras que se la plantean (2).

Otro ejemplo de esta actividad, lo viene a ofrecer la crisis que la independencia del Congo Belga, provoca al nuevo Estado. Para esta poco - menos que caótica situación, la O.N.U. crea una Comisión, la Organización de las Naciones Unidas para el Congo (O.N.U.C.), bajo la supervisión directa del Secretario General (1). Para la financiación de sus actividades, el Consejo de Seguridad establece un fondo para el Congo que se nutrirá de las aportaciones voluntarias de los Estados miembros.

La actividad de la O.N.U.C. que se traduce en la más estrecha colaboración con las autoridades congoleñas, presenta las más variadas facetas (4).

Para terminar la enumeración de estas actividades financieras de las N.U., se pueden mencionar "dos proyectos todavía en estudio: un empréstito cerca de ciertos Estados miembros para la construcción de un edificio en Santiago de Chile, destinado a albergar los servicios de la C.E.P.A.L. y por otra parte, unos préstamos a los funcionarios para la construcción de viviendas" (5).

### 3.- La Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

A diferencia del Pacto y de la Carta, el Tratado de París, si hace referencia a las actividades financieras de la Comunidad.

En cuanto que uno de sus fines es el "promover la expansión regular y la modernización de la producción, así como la mejora de la calidad, en condiciones que descarten cualquier protección contra las industrias concurrentes que no esté justificada por una acción ilícita por parte de sus industrias o en su favor" (apartado g, Artículo 2), "pondrá disposición de las empresas medios financieros para sus inversiones y participará en los gastos de readaptación" (párrafo 3º, Artículo 5) (6). Esta actividad crediticia de la Comunidad tiene un carácter interno. A su lado relaciones financieras con terceros Estados y con otras organizaciones,-

(1).- O.N.U., A/3492.

(2).- O.N.U., A/3719.

(3).- Ver, Introduction to the Annual Report of the Secretary General on the Work of the Organization, 16 June 1959-15 June 1960. A.G. Official Records (15th Session). Supplement I A.

(4).- Para más detalles ver el trabajo del West, "The United Nations and the Congo Financial crisis: lessons of the first year"; en particular, p. 607 y ss.

(5).- Salmon, ob. cit., p. 79.

(6).- Desarrollo de lo aquí indicado y de todas las actividades financieras de la Comunidad, se encuentran en los Capítulos II y III del Título Tercero.

tanto de carácter interno como internacional, son las que más interés nos ofrecen.

En el Artículo 49 (1) se mencionan los empréstitos como medio de obtención de fondos para el "cumplimiento de su misión", enunciación general que se encuentra regulada en el Artículo 51. Su texto nos muestra el funcionamiento de la Comunidad en esta materia. Dice así: "1. Los fondos obtenidos por empréstitos no podrán utilizarse por la Alta Autoridad más que para otorgar préstamos.

La emisión de los empréstitos de la Alta Autoridad en los mercados de los miembros, estará sujeta a las regulaciones vigentes en estos mercados.

En el caso de que la Alta Autoridad estime necesaria la garantía de los Estados miembros para concertar empréstitos, lo comunicará l o a los Gobiernos interesados, previa consulta al Consejo. No se requerirá a ningún Gobierno para que de su garantía.

2. La Alta Autoridad podrá, en las condiciones previstas por el artículo 54, garantizar empréstitos otorgados directamente a las empresas - por terceros.

3. La Alta Autoridad podrá ajustar las condiciones de préstamo o garantía a fin de constituir un fondo de reserva destinado exclusivamente a reducir el tipo eventual de impuestos previstos en el apartado 3 de la sección 1 del artículo 50; las sumas así acumuladas no podrán utilizarse de manera alguna en conceder préstamos a las empresas.

4. La Alta Autoridad no realizará por sí misma las operaciones de naturaleza bancaria que puedan requerirse para la ejecución de sus misiones financieras".

Si ahora tenemos en cuenta que "en la aplicación e interpretación - del tratado sería peligroso no atenerse más que a la letra de su texto", y que "para descubrir los objetivos económicos asignados a ésta o aquélla disposición particular, hace falta referirse a los objetivos y a los principios fundamentales del Tratado", lo cual, "recientemente, en sus - primeros fallos, el Tribunal ha destacado especialmente la relevancia de estos objetivos generales" (2), el exacto alcance de este artículo lo ha bremos apreciado.

Recordando los motivos que determinaron el nacimiento de la C.E.C.A. y la situación económica por aquellos años de sus Estados miembros, vemos

- - - - -

(1).- supra p. 67.

(2).- CECA, Recueil de Jurisprudence de la Cour, vol. 1, asuntos números 6-54. Conclusiones del abogado general, p. 233 (cita tomada de Salmon, ob. cit., p. 156.

como la necesidad para financiar la puesta en marcha y el desarrollo de ciertas empresas, eran de una enorme magnitud (1). El capital europeo - se encontraba carente de la fuerza necesaria para solucionar el mal, y nuevamente al otro lado del Atlántico aparecerá la solución.

En abril de 1954 se firma un contrato (2) en el que se estipula que la "Alta Autoridad de la Comunidad Europea del carbón y del acero y el - Gobierno de los Estados Unidos, han realizado un convenio sobre la base de un préstamo de cien millones de dólares concedido por los Estados Uni dos a la Alta Autoridad, disponibles inmediatamente, con destino a asistir a la Comunidad en su empresa de modernización y desenvolvimiento de sus fuentes naturales". En el mismo texto del contrato, se hace referencia a la circunstancia de ser el primer préstamo concedido a la Comuni- dad considerada como una entidad distinta de los Estados que la forman.

Pero este préstamo ya no tiene el carácter de gratuidad que tuviera el concedido por el Gobierno americano a la O.N.U. Este préstamo prevee que tendrá un interés del  $3 \frac{7}{8}$  por ciento y que será reembolsable en un periodo de veinticinco años. Señala además su empleo, en cuanto que "los fondos que provengan del préstamo serán utilizados por la Alta Autoridad para hacer préstamos a las empresas de la Comunidad a fin de ayudarlas - en el desarrollo de la producción del carbón del cok y del mineral de - hierro, la construcción de alojamientos para mineros, la construcción y la modernización sobre el mismo emplazamiento de las factorías de esta- ciones de energía eléctrica, para facilitar la utilización económica de carbón de baja calidad. Los préstamos se destinarán a proyectos que se- rán considerados por la Alta Autoridad como compatibles con la instauration de un mercado común en el seno de la Comunidad, libre de barreras - nacionales y de la obstrucción privada a la concurrencia". A tal fin, - "los representantes de la Alta Autoridad han dado a los Estados Unidos - las garantías de que la Comunidad mantendrá a un nivel elevado el comer- cio del carbón y del acero con el resto del mundo".

Ocho meses más tarde, la Alta Autoridad publica sus primeras deci- siones sobre el empleo y la forma de distribución de los fondos recibi- dos, entre las distintas empresas (3).

Otro empréstito, en esta ocasión con entidades privadas, es el fir- mado el 6 de junio de 1956, entre la Alta Autoridad y un grupo de bancos suizos (4). Pero éste, a diferencia del anterior, su valor es convertido en obligaciones a un interés del 4,25 por ciento. El cubrirse a los cua-

- - - - -

- (1).- Doc. Asamblea, Comité de Inversiones, 1953-54, Doc. nº 4.
- (2).- Diario Oficial de la CECA. Año Tercero, nº 8, pp. 325-337.
- (3).- Doc. Asamblea, Raport de la Comisión de Inversiones, nº 10, 1954-55
- (4).- Boletín mensual de información, junio de 1956, nº 6, p. 41.

tro días de su emisión no supone más que una demostración de que "el crédito de la Alta Autoridad sobre un mercado financiero considerado a justo título como un verdadero banco de ensayo, está sólidamente establecido" (1).

El mismo carácter tuvo el empréstito concedido por un grupo de bancos neoyorquinos el 8 de abril de 1957 (2). Pero aquí aparece una novedad. Dividido en dos ramas, la primera se constituye en obligaciones al 5,5 por ciento, con una duración de 18 años, emitidos a la par en forma nominativa o al portador. La amortización será efectuada anualmente a partir del 1º de abril de 1963, en trece anualidades. La Alta Autoridad se reserva la facultad de aumentar las amortizaciones hasta el doble de lo convenido. Además, podrá a partir de 1º de abril de 1967, reembolsar el empréstito por anticipado. La segunda rama la constituyen unos bonos al portador, con un interés del 5 por ciento y una duración de cinco años

Esta combinación de un empréstito medio y otro a largo plazo, permite a los bancos adquirir las primeras anualidades, "mientras que las compañías aseguradoras, los fondos y las cajas de pensiones o de retiros y numerosos suscriptores de obligaciones prefieren que la amortización de sus títulos no comience muy pronto" (3).

En definitiva, como se dice por el Comité de Inversiones, estos préstamos a corto plazo aseguran un rendimiento razonable a los fondos de la Alta Autoridad, permitiéndola una liquidez suficiente para atender los problemas que se la planteen y aportar una ayuda considerable a las empresas en cuanto les ofrece una forma de crédito en unas condiciones financieras ventajosas (4).

#### B) Organizaciones internacionales esencialmente financieras.

##### 1.- Banco de Reglamentos Internacionales.

Esta Organización que en un principio nace para continuar la labor de la Comisión de Reparaciones y de la Agencia de Pagos de Reparaciones instaladas en Berlín, después de los Acuerdos de Lausana en julio de 1932, ésta su primera tarea, se convierte en secundaria y el B.R.I. pasa a ser una verdadera organización financiera internacional.

Sus textos básicos, serán los Tratados de La Haya de 20 de enero de 1930 (5), que comprenden: 1º Un Convenio entre los Estados acreedores y

- - - - -

- (1).- Quinto Raport general de la Alta Autoridad, abril de 1957, nº 353.
- (2).- Asamblea, Raport de la Comisión de Inversiones, Doc. nº 32, 1956-57 pp. 31-32.
- (3).- Salmon, ob. cit., p. 110.
- (4).- Raport de la Comisión de Inversiones, Doc. nº 21, 1955-56, p. 27.
- (5).- Ver en la Revue de Droit International, 1930, p. 277 y ss., y 594 y ss.

Alemania, regulándose como se cumplirán las obligaciones de ésta última.

2º) Un acuerdo entre los países vencedores a los que se unirán los Estados Unidos y Suiza, al cual se incorporará el Convenio donde se crea - el B.R.I.

3º) El Estatuto de la Organización creada.

4º) Un contrato de mandato que se formaliza entre los Estados acreedores por una parte y el B.R.I. por otra.

Esta Organización, "concluída por una duración de 15 años" (párrafo 1º del Artículo 3 del Convenio), poseía unos órganos para llevar a cabo su labor, Tenía una Asamblea compuesta por delegados de los bancos centrales de los países europeos y de otros bancos privados americanos (J.P. - Morgan y Cia. de Nueva York, First National Bank de Nueva York y First - National Bank de Chicago); un Consejo, formado por gobernadores en ejercicio de los bancos centrales de los Estados miembros, y de un Secretario permanente (Artículo 46 del Estatuto).

Esta intervención de esos organismos bancarios privados, justifica el que se diga del B.R.I. que sea un agente de los mismos, pero con facultades para, dentro de los límites fijados por sus textos, disponer de los fondos como si fueran propios (1). Esta circunstancia motivó el que buen número de personas negaran a la Organización la personalidad jurídica internacional (2), parecer éste que no se ajustaba a la realidad.

Admitiéndolo la existencia de elementos de derecho suizo dentro de los textos del B.R.I. (su sede era Báile), que venían a matizar su particularismo, ya en los documentos preparatorios, se dice que un comité de juristas reunido en Bruselas, en diciembre de 1929, para preparar un Proyecto sobre esta Organización en relación con el Plan Young, había propuesto el que fuera considerada como una persona jurídica internacional (3). De este modo, y siguiendo la pauta marcada, se redacta el apartado 1º del Artículo 3 del Convenio; "La personalidad jurídica es conferida por la presente Carta al Banco de Reglamentos Internacionales".

Esta situación venía a facilitar su labor para atender a sus fines. Son éstos: "Favorecer la cooperación de los bancos centrales y de proveer facilidades adicionales para las operaciones financieras internacionales; y actuar como mandatario o como agente en lo que concierne a los reglamentos financieros internacionales que le son conferidos en virtud de los acuerdos concluídos con las partes interesadas" (Artículo 3 del -

- - - - -

(1).- Griziotti, "La Banque des Réglements internationaux", p. 389.

(2).- Sobre el particular puede verse Cahier, ob. cit., pp. 75-79.

(3).- Fischer, "Legal character of the Bank of International Settlements" pp. 670-1.



Estatuto). Para mejor llevar a cabo su labor, también gozará de unos privilegios e inmunidades que enunciados en un principio en el apartado 10 del Artículo 3 del Convenio, son recogidos por un Protocolo relativo a las inmunidades del Banco de Reglamentos Internacionales, firmado en Brujas, el 30 de julio de 1936 (1).

En posesión de la capacidad necesaria para atender a sus fines, el que sus decisiones fueran tomadas por una mayoría de dos tercios (apartado 4 del Artículo 3 del Convenio), y según el Artículo 34 del Estatuto, - "salvo disposiciones contrarias de los estatutos, las decisiones del Consejo son tomadas por una mayoría simple de los miembros presenten o representados por procurador. En caso de igualdad, el voto del Presidente es preponderante", aparece el B.R.I. con unas posibilidades de actuar, como hasta el momento no se encontraba en organización internacional alguna.

El que sus actividades financieras se limitarn a otorgar préstamos a entidades bancarias privadas, no impide el que el B.R.I. sea un precedente de lo que eran, dentro de un mayor campo de actuación, y en espléndida contribución al desarrollo institucional, las siguientes organizaciones financieras internacionales.

## 2.- Fondo Monetario Internacional.

Después de haber estudiado la personalidad internacional del B.I.R.D. ocuparnos del mismo tema dentro de la presente Organización, no supone - más que, *m u t a t i s m u t a n d i s*, aplicar lo dicho para aquel organismo. Las diferencias vendrán determinadas por los fines específicos de uno y otro, única y exclusivamente. Veamos cuales sean éstas y las no tas más particulares del F.M.I.

La claridad del texto de su Artículo I, no necesita más que su exposición para comprender el alcance de la Organización a la cual pertenece. Dice: "Los fines del Fondo Monetario Internacional serán:

1. Estimular la cooperación monetaria internacional por medio de una institución permanente que facilite el mecanismo necesario de consulta y colaboración en los problemas monetarios internacionales.

2. Facilitar la expansión y el incremento equilibrado del comercio internacional y contribuir de esta forma a fomentar y mantener un elevado nivel de ocupación y de ingresos reales y a desarrollar los recursos productivos de todos los países asociados como objetivos primordiales de la política económica.

3. Promover la estabilidad de los cambios, mantener acuerdos unifor-

- - - - -

(1).- S.D.N., Recueil des traités, 1939, vol. 197, pp. 32-36.

mes de cambio entre los asociados y evitar depreciaciones de los cambios con fines de competencia.

4. Apoyar el establecimiento de un sistema multilateral de pagos en las transacciones corrientes entre países asociados, así como la eliminación de las restricciones de los cambios extranjeros que entorpezcan la expansión del comercio mundial.

5. Inspirar confianza a los países asociados por el procedimiento de hacer asequibles a todos ellos los recursos del Fondo, mediante determinadas garantías, dándoles así la oportunidad para corregir los desajustes de sus balanzas de pagos sin tener que recurrir a medidas perjudiciales para la prosperidad nacional o internacional.

6. En consecuencia con lo que precede, acortar los períodos de desequilibrio y aminorar el grado del mismo en las balanzas internacionales de pagos de los países asociados.

El Fondo se guiará en todas sus decisiones por los objetivos expresados en este artículo."

Estos fines habrán de cumplirse a través del Artículo V, que en su Sección 2, señala las limitaciones a sus operaciones, puntualizando que, "salvo lo dispuesto en contrario en este Convenio, las operaciones por cuenta del Fondo quedarán limitadas a las transacciones necesarias para suministrar a un asociado, a petición suya, la moneda de otro asociado a cambio de oro o de la moneda de otro asociado que desee efectuar la compra." Además, "cuando el Fondo considere que alguno de los asociados hace usos de los recursos de aquél en forma contraria a los fines del mismo, enviará a dicho asociado una comunicación expresando sus puntos de vista y señalando un plazo razonable para la respuesta. Al enviar dicha comunicación al asociado, el Fondo podrá limitar al mismo la utilización de los recursos que le facilite. En caso de no recibir respuesta a la comunicación en el plazo señalado, o si la respuesta recibida no fuera satisfactoria, el Fondo podrá continuar limitando el uso por parte del asociado de los recursos facilitados, o también podrá, después de darle un plazo prudencial, declararle inhabilitado para utilizar dichos recursos" (Sección 5).

Esta es la tónica general del Convenio. Sus facultades, inmunidades y privilegios se enuncian en el artículo IX, que viene a coincidir con el VII del B.I.R.D. (1). También se marcan las obligaciones generales de los asociados (Artículo VIII), las causas que determinan la separación de los mismos de la Organización (Artículo XV), las relaciones con otros organismos internacionales (Artículo X), y con países no asociados (Artículo XI).

- - - - -

(1).- supra pp. 42-43.

Respecto de las cuestiones que se puedan plantear con motivo de la interpretación de las disposiciones del Convenio, se considera el Fondo como idóneo para señalar su exacto alcance, en cuanto que serán sometidas a resolución de los Administradores." Puntualizándose que en determinadas circunstancias, tales diferencias serán sometidas a "arbitraje ante un tribunal de tres árbitros: uno designado por el Fondo, otro por el asociado interesado o por el asociado separado, y un amigable componedor, el cual a menos que las partes convengan otra cosa, será designado por el T.P.J.I. o por la autoridad que haya sido prescrita por el Reglamento del Fondo". (Artículo XVIII) (1).

Este aspecto de intermediario hace que sea menos estudiado que el B.I.R.D., pero sin querer esto decir que deje de tener una gran importancia, no debiéndose olvidar, que por razón de su especialidad, participa en muchas actividades de aquél.

Por nuestra parte, creyendo de mayor importancia la materia de que se ocupa el B.I.R.D., hecho evidentemente manifestado a través de un examen de los Documentos de las Conferencias de Bretton Woods, la actividad del F.M.I. vendría a centrarse principalmente en ser un colaborador en cuestiones de divisas del otro organismo, situación que viene a confirmar el que a medida que iban aumentando las actividades del B.I.R.D., no se pensase en ampliar las facultades del Fondo, sino que se creará una nueva organización, la S.F.I. que actuará como supletoria y por consiguiente, con los mismos fines y facultades, o al menos similares que las de aquél, cuestiones éstas que al menos mencionaremos por el interés que ofrecen.

Baste lo dicho para el F.M.I., y ocupémonos del B.I.R.D. como el más importante de las organizaciones financieras internacionales del momento.

### 3.- Banco Internacional para la Reconstrucción y el Fomento.

Después de haber visto la personalidad jurídica internacional de esta Organización (2), vamos a ocuparnos de sus actividades propias de este Capítulo, que en definitiva son las que determinaron su razón de ser.

Aquí ya no se da este o aquel artículo o apartado que hable de sus facultades financieras. Todos y cada uno de los puntos del Convenio han sido concebidos con tal finalidad; por ello, enumerar los que hacen referencia a la materia, supondría la exposición total del mismo, pero sin significar esto que la importancia individual de cada apartado sea la misma, ya que existen algunos que son la clave a cuyo alrededor se mue-

- - - - -

(1).- El hablarse del T.P.J.I. no supone más que el momento de redacción del Convenio.

(2).- supra p. 41 y ss.



ven todos los demás. Veamos algunos de éstos.

Los fines enunciados en el Artículo I no pueden variar; son los mis mos se estudie cualquier actividad del B.I.R.D. Pero aquí, por no haberlo hecho antes, conviene hacer referencia a su labor en ocasiones regula dora, en cuanto que deberá "ajustar los empréstitos por él realizados o garantizados, en debida relación con los empréstitos internacionales con certados por otras vías, de suerte que los proyectos de más utilidad y - urgencia, de mayor o menor importancia, serán atendidos preferentemente" (Sección 4).

A lo largo de su articulado se va enunciando el modo y medios de — llevar a cabo sus actividades, al final de cuya lectura nos encontramos con que el de mayor interés, sin duda el más importante, sea el artículo IV. Sus tres primeras Secciones se dedican a la formalización de los con tratos; la 4, "Disposiciones relativas al pago de préstamos directos", — aconseja una detención, que para nosotros ha de ser muy breve.

Teniendo en cuenta la materia de la que se ocupa, es lógico el que se haga referencia a contratos de préstamo. Tomado en sentido amplio y — en cuanto comprende tanto estos instrumentos jurídicos como otros que de nominamos tratados, ~~y~~ <sup>que no</sup> suponen más que un acuerdo de voluntades (1), — hemos de admitir que la manifestación de voluntad de las partes será — quien determine el contenido de los mismos. Pero es que en las relaciones con el B.I.R.D., ¿puede hablarse, normalmente, de contratos?.

Al decir que "los términos y condiciones relativas al pago de inte- reses y amortizaciones, vencimientos y fechas de pago de cada préstamo, — se determinan por el Banco. El Banco determinará asimismo el tipo y de- más términos y condiciones de la comisión que habrá de cargarse en rela- ción con dichos préstamos" (Sección 4 apartado b), nos encontramos con — uno de los más típicos ejemplos de contratos de adhesión, en que una par te fija las condiciones y la otra las acepta o rechaza, pero sin posibi- lidad de modificación, y que con el B.I.R.D. se ha traducido en una prác tica de contratos tipo, en los cuales las partes que intervienen no po- seen gran fuerza para su modificación.

Ante esta situación, cabe la siguiente afirmación: Que si las N.U.— máxima autoridad internacional, tuviera, en razón de la materia, las — atribuciones que posee el B.I.R.D., nuestro institucionalismo estaría, — prácticamente, desembocado en un verdadero federalismo a escala mundial.

Y posee el B.I.R.D. esta situación que le permite desenvolverse de esta manera, porque a tenor de la Sección 10 del Artículo IV, "tanto el

- - - - -

(1).- supra p. 1.

Banco como sus funcionarios, no se inmiscuirán en los asuntos políticos de los países asociados, ni habrán de dejarse influir en sus acuerdos — por el carácter político del asociado o asociados a que pueda afectar. En sus decisiones se regirán exclusivamente por consideraciones de tipo económico, y estas consideraciones serán ponderadas imparcialmente al objeto de cumplir los fines establecidos en el artículo I". Recibe lo ya señalado de que a mayor grado de politicidad, menor grado de institucionalidad, y viceversa (1).

Enunciadas estas líneas de su actuación, y recordando su total independencia financiera de organización internacional alguna (2), veamos cómo se manifiesta la privilegiada situación del B.I.R.D.

Este orden de cosas, ha plasmado durante los primeros 13 años de su actuación en la concesión de 170 préstamos y en la realización de 25 emisiones de obligaciones tendentes a conseguir los fondos necesarios para proveer a los primeros (3). Dentro de los préstamos, caben las siguientes posibilidades:

a) Contrato de préstamo a un Estado. Se prevén en el mismo una serie de formalidades y la intervención del B.I.R.D. para controlar la utilización de los fondos, forma de desembolso, información e inspección a fin de comprobar que dichos fondos tienen el destino previsto en el contrato.

b) Contrato de préstamo a una persona privada. A las formalidades antes señaladas, hay que añadir las obligaciones por parte de la persona — que recibe el préstamo, de obtener la garantía del Estado del cual es súbdito. "Esta garantía se obtiene por un contrato de garantía llevado a cabo entre el Estado en cuestión y el B.I.R.D.; consiste en un compromiso del Estado a título de caución solidaria, celebrada de pleno derecho y sin demora, desde el no pago, hasta el cambio del deudor principal, reemplazando las obligaciones contractuales de este último en favor del Banco o de los poseedores de las obligaciones mediante compromisos especiales" (4).

Las emisiones llevadas a cabo por el B.I.R.D. han sido realizadas — como es fácil de suponer, en su primera etapa en los Estados Unidos. Posteriormente intervienen otros países europeos al lado de algún otro americano (Canadá), llegando después de nueve años de esta actividad a que "las obligaciones del Banco sean poseídas por treinta países del mundo, — principalmente por organismos privados y son considerados como auténti—

- - - - -

(1).— supra p. 88 . También Aguilar Navarro, Explicaciones de clase, Curso de Doctorado 1961-62.

(2).— supra p. 44.

(3).— B.I.R.D., 12th. Annual Report, 1956-57.

(4).— Salmón, "Les contrats de la B.I.R.D.", p. 636.

cos valores" (1). Pero esta posesión por parte de organismos privados corresponde más exactamente a los Estados Unidos, ya que en Europa, al la-  
do de esos organismos, otros oficiales realizan idénticas labores.

Estas operaciones llevan las fases típicas de una emisión pública -  
en cualquier país. Son éstas:

a) Contratos con los Bancos. Intervienen en los mismos representantes del B.I.R.D. y de los bancos comprometidos en llevar a cabo tal tarea, al final de los cuales estos contratos toman la forma de contratos de sus-  
cripción ("prise ferme" en la terminología francesa, y "underwriting -  
agreement" en la inglesa) o de mandato, a tenor de los cuales los bancos pueden recibir el título de agente contable o de agente fiscal, corres-  
pondiendo, normalmente, los primeros a las actividades realizadas en Eu-  
ropa y los segundos en América.

b) Prospectos. A cada emisión corresponde un prospecto conteniendo -  
breves explicaciones sobre las operaciones del B.I.R.D., garantizando -  
que los mismos no contienen ninguna indicación que no se ajuste a la rea  
lidad.

c) Por el boletín de suscripción, el suscriptor acepta las condicio-  
nes del empréstito que marca el B.I.R.D.

d) Libramiento. Puede ser nominativo o al portador, expresándose la -  
obligación esencial por parte del B.I.R.D. de ser reembolsado, ajustándo-  
se en todo ello a la ley del lugar de emisión.

Pero no es éste el único medio de obtener fondos para atender a sus  
funciones por parte del B.I.R.D. También los empréstitos de ciertos Esta-  
dos caben aquí como en otras organizaciones que hemos visto. Tal es el -  
acuerdo celebrado con Suiza el 17 de septiembre de 1956, por el que el -  
B.I.R.D. recibe 200 millones de francos suizos pagaderos en cinco años -  
(2).

Todas estas actividades que normalmente se encuentran en el Conve-  
nio, son desarrolladas a través de unos instrumentos, los Loan-Regula-  
tion, de entre los cuales, uno de los más importantes es sin duda alguna  
el nº 3, de 15 de junio de 1956 dedicado a los préstamos concedidos a -  
los Gobiernos (3). Su casuismo y la importancia de la materia de la que  
se ocupa, son los motivos determinantes de su gran interés. Pero el que  
en muchos contratos se haga referencia a leyes internas, "por ejemplo, al  
requerirse que los pagos al Banco se hagan de acuerdo con la ley aplica-

- - - - -

(1).- Salmón, "Les contrats de la B.I.R.D.", p. 637.

(2).- Recueil Officiel des lois et ordonnances de la Confédération Suisse  
1958, p. 519.

(3).- Ver U.N.T.S., 280, 9. 326.

ble a los cambios internacionales. Entonces los acuerdos de préstamo — del Banco, normalmente contienen la llamada prenda negativa y la cláusula pari passu, en la cual el acuerdo del prestatario, en sustancia, no da en forma alguna seguridades a los otros acreedores, ... En muchos casos se hace necesario recurrir a la ley municipal para determinar cuando nos encontramos con esta obligación" (1).

Esto, y su relación con toda suerte de sujetos de derecho privado, — público o internacional, suscita un problema de difícil solución, como — es el de determinar cuándo nos hallamos ante un contrato y cuándo ante — un tratado por la diferente suerte de soluciones que los conflictos que planteen uno y otro, llevan consigo. Su importancia es tal, y la doctrina tan vacilante sobre el particular, que hemos creído merecido el Capítulo que al mismo dedicamos y al cual nos remitimos.

#### 4.- La Sociedad Financiera Internacional.

La primera vez que se habló de una organización como la que nos ocupa, fué por boca de Nelson Rockefeller en 1951 durante su presidencia de la International Development Advisory Board, en su report "Partners in — Progress", donde reconozca la creación de un organismo estrechamente ligado al B.I.R.D., que tendría por objeto el progreso de las regiones subdesarrolladas, mediante unos préstamos a empresas privadas de poca envergadura y sin garantía gubernamental. El hecho de que esta idea fuera recogida en el mismo año por el Consejo Económico y Social, y que el B.I.R.D., a petición de aquél preparara y presentara al año siguiente un proyecto de lo que debería ser la organización que se pretende crear (2), — son los cimientos sobre los que nacerá la Sociedad Financiera Internacional el 25 de julio de 1956.

Las formas bajo las cuales ha sido constituido este organismo "difieren sensiblemente de aquellas que presiden generalmente la de los — acuerdos constitutivos de las organizaciones internacionales, donde las partes son solamente los Estados. Aquí, el B.I.R.D. ha tenido un notabilísimo papel, no solamente en la preparación de los Estatutos y su aprobación por los Estados representados en el seno de su Consejo de Gobernadores, sino además en la firma y en el procedimiento de ratificación. Ha sido el B.I.R.D. quien ha recibido las firmas de los Estados miembros — (Artículo IX, Sección 2), y actuando de depositario del Convenio y encar

- - - - -

(1).- Broches, "International legal aspects of the operations of the — World Bank", p. 357.

(2).- Ver Groshens, "La S.F.I.", pp. 422-3.

Este trabajo que sigue la línea de otro aparecido en la Chronique de Politique Etrangère, noviembre de 1956, pp. 845-856, con el mismo título será, junto con el Estatuto de la Sociedad, los que principalmente utilizaremos en esta breve noticia que de este organismo llevamos a cabo.

gado de las notificaciones diversas relativas a su puesta en vigor (Artículo IX Sección 3). Hasta hoy, "esta pauta de depositario no había sido utilizada más que por la S.D.N. y la O.N.U." (1).

Estas circunstancias en su nacimiento, vienen a hacer de la S.F.I.- como ya hemos indicado, una prolongación del B.I.R.D. dentro de los fines enunciados en su Artículo 1, que dice así: "La Sociedad tiene por objeto estimular la expansión económica estimulando el desarrollo de las empresas privadas de carácter productivo dentro de los Estados miembros, en particular en las regiones menos desarrolladas, con el fin de completar así las operaciones del Banco Internacional para la Reconstrucción y el Fomento. En cumplimiento de este objetivo, la Sociedad:

(i) contribuirá, en asociación con las empresas privadas a financiar el establecimiento, la mejora y la expansión de empresas de carácter productivo por naturaleza, en contribución al desarrollo de sus Estados miembros; estas inversiones se harán sin garantía de reembolso por el Gobierno miembro interesado y únicamente cuando el capital privado no pueda encontrarse en condiciones razonables;

(ii) se esforzará en conciliar las perspectivas de inversión, el capital privado local y extranjero, y una dirección experimentada; y

(iii) se esforzará por estimular y promover en condiciones favorables el movimiento de capital privado, local y extranjero, hacia inversiones de carácter productivo en los países miembros.

La Sociedad se inspirará, en todas sus decisiones, por lo dispuesto en el presente Artículo".

Para el cumplimiento de lo dispuesto en ese artículo, goza de la personalidad jurídica necesaria que determina su artículo VI, reproducción del VII del B.I.R.D. (2), pero esto con las salvedades impuestas por las Secciones 6 y 7 del Artículo IV. En la primera, a continuación de considerarse como entidad distinta del B.I.R.D., se dice que no podrá prestar ni recibir préstamos de éste, a lo que se añade que "las disposiciones de esta Sección no impedirán a la Sociedad concluir convenios con el Banco en materia de reglamentación de material, de personal y de servicios, y por reembolso de los gastos de administración pagados por una de las Organizaciones a cuenta de la otra". Esta situación de identidad de funcionarios, principalmente en los puestos más elevados, se recoge en este mismo artículo, indicándose en la Sección 1, la composición de la Sociedad, y en la siguiente, al señalarse los poderes de la Junta de Gobernadores, es donde más adecuadamente aparece tal identidad entre

---  
(1).- Chronique, p.845.

(2).- supra p. 42-43.

funcionarios y Estatutos (Artículo V, Sección 2 del B.I.R.D.).

Pero esta identidad no lleva aparejada una solidaridad en cuanto a responsabilidad se refiere, como se puntualiza en la Sección que nos ocupábamos. "Nada en este Convenio hará a la Sociedad responsable de los actos del Banco y de las obligaciones por él contraídas. Del mismo modo, - el Banco no será responsable de las obligaciones de la Sociedad" (Sección 6, b).

También en la Sección 7, Relaciones con otras organizaciones internacionales, se restringe la capacidad de la S.F.I. en cuanto que "La Sociedad, actuando a través del Banco concluirá acuerdos formales con las Naciones Unidas, y podrá concluir acuerdos análogos con otras organizaciones públicas internacionales que tengan funciones especializadas dentro de dominios conexos". Esto no impide el que después del acuerdo concluido en diciembre de 1956 entre la S.F.I. y el Consejo Económico y Social, se definiesen las modalidades de las relaciones entre esta Organización y las N.U., modificándose ciertas disposiciones del acuerdo celebrado entre la O.N.U. y el B.I.R.D. (1), para adaptarse al Estatuto de la S.F.I. (2).

Esta similitud entre la S.F.I. y el B.I.R.D., con la salvedad de que la primera solamente se relaciona con entes privados, hace que la noticia que tratábamos de dar sobre esta Organización se haya concluido.

#### C).- Su significado.

Al pretender valorar el alcance de estas organizaciones, un hecho se ofrece como inmejorable punto de partida: la elevación del nivel de vida de la raza humana. Una mirada hacia el pretérito, nos muestra cómo el liberalismo solamente se ocupaba del bienestar de los individuos de un reducido número de países. Ya más cerca de nuestros días, el período comprendido entre 1919 y 1940, no supone más que una normalización de los desastres que la I Guerra Mundial causó en Europa Central y sus repercusiones en todo el mundo, para que al final de la Segunda, la situación se hiciera muchísimo más crítica.

La égida de la S.D.N. asiste a un nacionalismo económico (3) que no logrará vencerse de un modo efectivo más que con el Plan Schuman. Pero esta visión europea, hasta aquel tiempo dominante, llevaba aparejada fuera del Continente un fenómeno en el cual nos hallamos inmersos: la descoloniación. He aquí el verdadero conflicto de nuestros días. El aparecer en la escena internacional pueblos cuya madurez política es harto dudosa, -

(1).- supra p. 43.

(2).- Groshens, ob. cit., p. 429.

(3).- En el mismo sentido, L'Huillier, "Les Institutions internationales et transnationales", p. 176.

supone junto al institucionalismo, el fenómeno más acusado cuya solución exige una ingente labor de estos organismos financieros en particular, y de toda organización internacional, en general.

Las necesidades de estos pueblos son la constante preocupación de aquellas. La actuación del B.I.R.D. es acaparada en un elevado porcentaje por países de Africa, Asia y América del Sur (estos últimos en menor grado). Su actividad en Europa, una vez estabilizadas las economías nacionales, pocos años después de 1945, es muy reducida, y esto hace que el índice de efectividad de estos organismos venga determinado por la prosperidad de ciertos países subdesarrollados, constante preocupación, repetimos, del momento.

La intervención de ciertas ideologías políticas juega un papel muy importante por el retraso que en numerosas ocasiones supone para los países afectados por ellas, dificultando considerablemente la apreciación de aquel grado de efectividad, circunstancia que determina el hecho de que dando por supuesto que los resultados de tales inversiones no puedan obtenerse a un corto plazo, la realidad es que suponen un verdadero escollo que hace que estas actividades de las organizaciones financieras se vean frecuentemente entorpecidas.

La "efervescencia" política de estos pueblos subdesarrollados y la traducción de tal situación en una lucha constante, de mayor o menor alcance, supone un evidente lastre que estos países han de salvar. La actuación del B.I.R.D., S.F.I., F.M.I., S.U.N., F.E.D., y otros organismos regionales de similar naturaleza o de actividades no esencialmente financieras, se encuentra obstaculizada enormemente por estas manifestaciones bélicas. Pese a lo cual, no podemos negar el progreso de esos países subdesarrollados y el de otros que sin tener tal condición, por determinadas circunstancias, se vieron reducidos a una paralización casi total de sus fuentes de producción (tal es la situación de casi toda Europa al final de la II G.M.), gracias a la aportación de estas organizaciones.

Su importancia no puede dudarse en lo más mínimo. Contribuyen extraordinariamente a mejorar la situación de esos países subdesarrollados y de aquellos otros con necesidades de capitales. Por todo esto, la existencia de las mismas, marca un jalón importantísimo dentro de las organizaciones internacionales de nuestros días, por su elevado desarrollo y en cuanto, sin duda alguna, poseen el más feliz porvenir en cuanto que repercuten más directamente en el individuo, al fin y al cabo, verdadero destinatario de todo acontecer nacional e internacional.

## CAPITULO II

### DISTINCION ENTRE CONTRATO Y TRATADO.

#### A.- Generalidades.

Si al hablar de los sujetos de derecho internacional, y de la personalidad de las organizaciones internacionales, estábamos utilizando una terminología propia del derecho privado (1), ahora, al pretender distinguir estos dos términos contrato y tratado, ya no nos encontramos con unas figuras acuñadas en el campo de aquél, que después hayan pasado a formar parte del derecho internacional.

Estas figuras jurídicas son propias de ordenamientos diferentes. El primero tiene un cariz eminentemente privado, y el que sea utilizado por sujetos de derecho distintos de los individuos o personas colectivas privadas (2), no supone más que una actuación de los mismos en una esfera de competencias que también les es propia: la interna. La otra figura, el tratado, es típica del ordenamiento jurídico internacional y su conclusión pertenece a sujetos del mismo que en su actuación se someten a tal ordenamiento (3).

Esta distinta procedencia y utilización de uno y otro, no supone una diferencia de contenido; ambos, como ya lo vimos (4), hacen referencia a un mismo orden de cosas; un acuerdo de voluntades. Esta similitud permite el señalamiento de notas comunes a los mismos y ningún punto de partida mejor para ello, que al igual que hicimos al hablar de los conceptos de persona y capacidad, partir de la teoría pura del derecho como el mejor modo para determinar su alcance y significado.

De esta manera, una vez dentro de nuestro tema, pocas palabras se—

— — — — —  
(1).— supra p. 1.

(2).— En las constituciones de las organizaciones internacionales de naturaleza económica tales como la C.E.C.A. y la C.E.E., y ni que decir tiene en las financieras como el B.I.R.D. y la S.F.I., el término contrato es utilizado frecuentemente.

(3).— Esto es así desde la aparición del primer instrumento jurídico de este tipo que se remonta hacia el año 3100 (a. de C.). Conservado en una "estela", nos da noticia del acuerdo celebrado entre Eannatum, victorioso señor de la Ciudad-Estado de Lagash, en Mesopotamia, y los hombres de Umma, Ciudad-Estado de la misma región. (Tomado de Nussbaum, "Historia del Derecho Internacional" p. 2).

(4).— supra p. 1.



rán suficientes para cumplir nuestros propósitos, que como puede comprenderse, no son otros que marcar una línea de lo que en otro momento bien pudiera ser un trabajo de considerable amplitud.(1).

La primera necesidad que se nos presenta, es la de determinar el significado de uno y otro. Hemos dicho que ambos responden a un mismo orden de cosas un acuerdo de voluntades; pero esto sin más, no es suficiente para una apreciación efectiva de los mismos, hace falta precisar el fin a que tales voluntades tienden, y así, con este nuevo elemento, tanto el contrato como el tratado, serían un acuerdo de voluntades entre dos o más sujetos (el segundo reservado únicamente para los de derecho internacional), con el fin de crear, modificar, reglamentar, alterar o extinguir una relación jurídica.

La más importante de estas funciones no cabe duda de que es la primera, ya que todas las restantes parten de su existencia para su intervención. Estos efectos creadores se manifiestan en cuanto obligan a las partes a realizar una determinada conducta a la que anteriormente no lo estaban, y de esta manera, "la antitesis entre creación y aplicación del derecho, que la teoría del derecho privado trata de presentar como absoluta cuando contrapone la ley al acto jurídico, no es sino relativa, ya que en la jerarquía del derecho, todo acto constituye, en principio, tanto una creación como una aplicación o ejecución del derecho" (2). Y esto es así, porque tanto el contrato como el tratado tienen un mismo fundamento. Uno y otro son obligatorios en cuanto el ordenamiento jurídico al que pertenecen les considera como una situación de hecho creadora de derecho" o, en otros términos, cuando y en la medida en que una norma de grado superior (la ley o una norma consuetudinaria) autoriza a los sujetos a crear, por declaraciones concordantes de voluntad, otra norma de grado inferior" (3).

Pero esta situación de tener uno y otro caracteres similares, no se mantiene en todo momento. Existen dos puntos en los cuales se presentan las mayores diferencias. El primero es que mientras el ordenamiento jurídico que cobija el contrato, le impone para su conclusión unas formalidades (que si en épocas anteriores eran mucho más acusadas aún hoy tienen múltiples manifestaciones), el ordenamiento jurídico dentro del cual se desenvuelve el tratado, y en el que últimamente ha hecho su aparición el contrato, se caracteriza por la falta casi absoluta de formalismo jurídi

- - - - -
- (1).- Un estudio detallado sobre el particular y desde tal punto de partida, puede verse en la mencionada obra de Kelsen, "El contrato y el tratado analizados desde la teoría pura del derecho" a la que frecuentemente alusión y, para más detalles, a la que nos remitimos.
- (2).- Kelsen, ob. cit., p. 5.
- (3).- id. id., pp. 55-6.

co (1).

Al lado de ésta, y ya para terminar, señalaremos otra acusada diferencia entre uno y otro, la cual no es otra que el distinto ámbito de validez del contrato y del tratado. Partiendo de la idea de que ningún objeto se halla a p r i o r i excluído de un posible acuerdo, dentro del ordenamiento jurídico interno aparecen numerosas limitaciones para llevar a cabo acuerdo de voluntades entre los sujetos que lo constituyen - (2). Por el contrario, en derecho internacional. Solamente la Moral y el Orden Internacional pueden suponer una limitación en las relaciones de los sujetos que lo forman, "ya que cualquier objeto susceptible de una reglamentación jurídica puede convertirse en objeto de un vínculo entre los Estados, es decir, en objeto de una reglamentación por tratado internacional" (3).

Apuntadas sin más estas consideraciones sobre el contrato y el tratado, vamos a ocuparnos ahora, abandonando ya nuestro enfoque desde la teoría pura del derecho, de señalar aquellas rotas propias de los segundos como instrumentos contractuales típicos del ordenamiento jurídico internacional, permitiendo así, a s e n s u contrario, determinar lo que sean los contratos realizados por estos sujetos de tal orden que son las organizaciones internacionales, y dentro de las mismas, las que son objeto de esta parte.

#### B.- Algunas consideraciones sobre los tratados.

El que los tratados sean los medios de relacionarse únicamente los Estados, es una concepción de los mismos ciertamente anacrónica. Hemos visto a lo largo de este trabajo, como la postura de los redactores del Proyecto Harvard sobre el carácter legal de estos instrumentos jurídicos (4) no expresaba la evolución doctrinal que ya apuntaba Fiore (5) y que en los días de su redacción era admitida por la mayor parte de la doctrina.

La amplitud de sujetos con capacidad para su conclusión, ha contribuido extraordinariamente al nacimiento de una serie de figuras jurídicas que pudiéramos considerar como similares, y que encuadradas bajo el término general de acuerdo internacional (6), han determinado, al menos

- - - - -

- (1).- Nada mejor para apoyar este parecer que los artículos 36 y 38 del Estatuto del T.I.J.
- (2).- Manifestaciones de tales limitaciones, además de las establecidas por las leyes, son los contratos de adhesión propios en su mayoría del derecho laboral, y las relaciones en las que intervienen antes de derecho público, en las que igualdad de los sujetos que intervienen en la conclusión de un contrato desaparece.
- (3).- Kelsen, ob. cit., p. 65.
- (4).- supra p. 10.
- (5).- id. p. 5.
- (6).- Ver en el Capítulo III sobre el particular, las denominaciones de



teóricamente, un postergamiento del término clásico de tratado.

Esta proliferación de sujetos, lleva consigo un enorme desarrollo - de las relaciones internacionales, productoras de grandes modificaciones, de las cuales vamos a señalar las que más han contribuido a ampliar el - concepto de tratado, el cual y por tal razón, ya no puede utilizarse para calificar toda suerte de relaciones entre sujetos internacionales, - siendo sustituido por la expresión mucho más amplia y por ello en ocasiones un tanto imprecisa, de acuerdo internacional.

La primera aparece en lo que respecta a la conclusión de tales acuerdos. Los Estados, y a su lado las organizaciones internacionales, han - acudido a todos los procedimientos posibles en sus relaciones, rebasando el cuadro de sus disposiciones constitucionales, lo cual ha determinado el que la denominación de tratados solamente sea utilizada para aquellos acuerdos que son concluidos en forma solemne, en conformidad con las disposiciones constitucionales de las partes que intervienen en su conclusión.

La segunda, viene determinada por el institucionalismo que a partir de la II Guerra Mundial experimenta un marcado impulso. Este fenómeno, al no llevar consigo una equiparación de los entes que lo dan vida, al relacionarse, ofrece una multiplicidad en la cual, no sabemos si en algun momento dejará de crear nuevas de acuerdos internacionales.

Por último, las materias objeto de tales acuerdos, han experimentado un aumento tan considerable, que prácticamente puede decirse que es - difícil encontrar una materia que no se halle regulada por los mismos - (1).

Pero esta situación no viene a enturbiar la esencia de lo que la doctrina clásica de los tratados nos ha señalado acerca de ellos. Por el - contrario, quizá suponga un reforzamiento en cuanto que el formalismo - del cual carece en su mayor parte el Derecho internacional, aquí, en la conclusión de estos instrumentos, presenta una verdadera excepción. De - esta manera, admitiendo que poco se puede aportar a lo que sobre ellos - se ha dicho, en la necesidad de precisar cuales sean los elementos integrantes de los mismos, hemos preferido ofrecer la síntesis que sobre el particular nos da Schwarzenberger en su Manual (2). Son estos: Primero, - el presupuesto de la capacidad de las partes para concluir tratados bajo el derecho internacional o, en otras palabras, su personalidad interna--

- - - - -

Rousseau y Kelsen, a las que siguen distintas formas de conclusión de tales acuerdos (supra p.97 y ss.).

Sobre las numerosas denominaciones, Myers, supra p. 108.

(1).- Reuter, "Droit International Public", p. 46 (edición española).

(2).- Schwarzenberger, ob. cit., p. 140.

cional (1). Segundo, la intención de las partes de actuar bajo el derecho internacional, lo cual se presume. Esto excluye de la categoría de tratados internacionales, y aquí hay que prestar mucha atención y recordarlo para cuando más adelante hablemos de los acuerdos del B.I.R.D. (2), los contratos en los que personas de derecho internacional, han actuado al amparo de un derecho municipal. Tercero, el c o n s e n s u s a d i d e m, que distingue los tratados de los actos unilaterales. Cuarto, la intención de las partes de crear obligaciones legales.

Estas obligaciones de una forma general y bajo reservas expresamente recogidas por el mismo, dependen de la aplicación de los siguientes principios de derecho internacional general (3):

- a) El principio del consentimiento (e x c o n s e n s u a d v e - n i t v i n c u l u m).
- b) El principio p a c t a s u n t s e r v a n d a.
- c) El principio de la unidad y continuidad del Estado.
- d) El principio de la primacía del derecho internacional sobre el derecho interno.
- e) El principio p a c t a t e r t i i s n e c n o c e n t n e c - p r o s u n t.

Estos principios señalados por Fitzmaurice no son otros que los que en términos más generales expone Lauterpacht en el Artículo 3 de su primer report sobre el derecho de los tratados, que dice así: "En ausencia de estipulaciones contrarias de las partes, no incompatibles con los principios superiores del derecho internacional, las condiciones de validez de los tratados, su ejecución, su interpretación y su extinción, son regidos por la costumbre internacional y, en ciertas ocasiones, por los principios generales del derecho reconocidos por las naciones civilizadas" (4).

Este enorme campo de actuación dentro del ordenamiento jurídico internacional, fue recogido por el Artículo 36 del Estatuto del T.P.J.I., y que en la actualidad se repite textualmente en el mismo número del Estatuto del T.I.J. Desde sus primeras palabras muestra la amplitud de las cuestiones con facultades para resolver; así, dice que "la competencia del Tribunal se extiende a todos los litigios que las partes le sometan y a todos los asuntos especialmente previstos en la Carta de las Naciones Unidas o en los tratados y convenciones vigentes" (apartado 1).

- - - - -

- (1).- En el mismo sentido Fitzmaurice A/CN.4/101, p. 110.
- (2).- infra p. 144.
- (3).- A/CN. 4/120, p. 43.
- (4).- A/CN.4/63, p. 4.



Señalada de esta manera la amplitud de los acuerdos internacionales un encuadre del tratado estrictamente considerado, le situaría como una figura dentro de los mismos, en la cual se exigen unos requisitos que no son otros que su conclusión a tenor de los textos constitutivos de los - sujetos que los realizan.

Reteniendo esta idea de la formalidad, vamos a ver el especial ca-riz que tienen los contratos cuando son concluidos por organizaciones financieras, para a continuación ver como se manifiesta dentro del B.I.R.D. sirviéndonos de introducción el ojear las dificultades que la distinción nos ofrece.

#### C.- Importancia de la distinción dentro de los organismos financie-ros internacionales.

##### 1.- Dificultades que presenta esta distinción.

Si la diferencia entre los contratos y los contratos fuera sin más la apuntada por Scelle, en cuanto considera que los primeros son de naturaleza general y abstracta, "es decir, que rigen la competencia (los po-deres jurídicos) de una serie indefinida de sujetos (gobernantes, funcionarios, particulares) de las comunidades estatales firmantes, y de otro modo, son permanentes, es decir, que producen sus efectos es tanto no estén derogados, a semejanza de una ley. Los contratos, por el contrario, - no se aplican más que a sujetos individualmente determinados (Pedro, Pa-blo, Felipe) agotando sus efectos tan pronto como son ejecutados" (1).

Esta diferenciación solo atiende a una parte de las relaciones de - los sujetos que pertenecientes a uno u otro ordenamiento jurídico, solo actúan en aquel que les es típicamente característico.

Pero la existencia de ciertos sujetos, denominados organizaciones - internacionales, plantea una serie de problemas que en las relaciones interestatales o interindividuales no se daban. Basada su actuación en el principio de la especialidad, refiriéndonos al tema que nos ocupa, su actuación presenta las dos siguientes conclusiones: la primera es la que - limita las competencias de estas organizaciones financieras internacionales al ejercicio regular de su objeto; la segunda viene determinada por la posibilidad de poseer una doble vía jurídica en su actuación, sobre - el plano interno y sobre el plano internacional y, como consecuencia -- práctica, el poder de estas organizaciones de obligarse contractualmente con terceros bajo la forma de tratados, en cuanto sujetos de derecho in-ternacional, y de contratos en virtud de su personalidad interna.

Esta situación nos plantea una serie de preguntas. ¿Cuáles serán -

- - - - -

(1).- A/CN.4/L.14, p. 23.

los criterios que nos permiten saber si nos encontramos en presencia de un contrato o de un tratado? Cuando contratan (en sentido amplio de la expresión) sobre el plano de la forma de obligarse ¿concluirán un contrato o un tratado privado? Sobre el fondo de la obligación, ¿la organización podrá escoger entre el orden jurídico interno o internacional o, al contrario, estarán obligadas a utilizar uno u otro ordenamiento jurídico?

Teóricamente puede considerarse que estas organizaciones utilizan el procedimiento del tratado o del acuerdo (dentro del cual se albergan las categorías más variadas) en sus relaciones con otras organizaciones internacionales y con los Estados, reservando el procedimiento del contrato en sus relaciones con personas privadas que no son sujetos de derecho internacional.

Pues bien, este planteamiento teórico no se presenta en la práctica. Numerosos acuerdos interestatales no son realizados en el plano jurídico internacional, y no digamos ya de las organizaciones internacionales. Estas circunstancias obligan a buscar bases posibles que nos sirvan para distinguir cuando nos encontramos en presencia de un acuerdo regido por el ordenamiento jurídico internacional, o por el interno. Pero antes de pasar a ese tema teniendo en cuenta que las actividades financieras de estas organizaciones internacionales están basadas en las operaciones que realizan unas personas de derecho privado, los bancos, que también en razón de su especialidad y dentro de su propio ordenamiento, poseen una situación privilegiada.

## 2.- El particular carácter de los contratos bancarios.

Si cuando en el apartado A del presente Capítulo señalábamos que una de las principales diferencias que separa el contrato del tratado, es la rigidez en la formalización de aquel, la categoría que nos ocupa se aparta un tanto de ese primitivo significado que tuvieran entre los civilistas.

Los contratos bancarios se desenvuelven normalmente al amparo de la libertad de contratación típica de la legislación liberal (1), y de la cual, solo salvo excepciones como la presente, tan alejadas nos encontramos.

Hechas estas consideraciones, si ahora pretendemos definir lo que sea un contrato bancario, vemos que no hay más que repetir lo dicho del contrato con un objeto especial: una operación bancaria, operación esta que puede comprender "tanto las operaciones de crédito activas y pasivas,

- - - - -

(1).- Garrigues, "Contratos bancarios", p. 15. Esta obra, imprescindible para conocer el desenvolvimiento contractual de estas entidades, la consideramos esencial para apreciar el alcance de tales instrumentos.

como las otras operaciones bancarias, que hemos llamado neutras, dan lugar a relaciones contractuales entre el banco y el cliente, que encarnan en los esquemas contractuales clásicos del Derecho mercantil y civil, los cuales a su vez, se remontan a los tipos ya conocidos en el Derecho romano (depósito, préstamo, mandato, etc.)" (1).

Esta circunstancia viene a explicar el hecho de las constantes referencias que los organismos financieros internacionales hacen a las leyes locales (2), y esto es así porque los moldes del derecho privado, en cuanto mucho más evolucionado que el derecho internacional permite albergar en su seno relaciones propias de un ordenamiento distinto del suyo. Quizá sea esta la razón por la que Jessup aludiera al desarrollo que de las formas contractuales del ordenamiento jurídico internacional, hicieran los especialistas del derecho privado (3). La realidad es que los contratos bancarios, al gozar en su celebración de una mayor libertad que los de otras ramas del derecho privado, y el encontrarse a su lado unas leyes que preconizan esa libertad, aunque como fácilmente se puede apreciar en cuanto existen tienen ciertos efectos limitativos, es por lo que el contrato bancario puede considerarse como figura intermedia entre el contrato puramente civil y el tratado, situación que al mismo tiempo le confiere unas características propias.

Una de estas aparece como consecuencia de la distinta posición que normalmente se da entre los sujetos que intervienen en ese contrato, y que acostumbra a traducirse en un contrato de adhesión. Este en nada impide que sea considerado como un verdadero contrato porque la adhesión es un acto libre de la voluntad y el contenido tiene un carácter contractual. Lo único que ocurre es que "la oferta y la aceptación se distingue de las ordinarias, en que aquí la oferta es general y permanente para una multitud de contratos iguales, mientras que la adhesión es individual y transitoria", pero esta contratación, "precisamente porque se trata de una contratación en masa, exige un doble requisito: el de la rapidez en la perfección y el de la comprobación fácil en la ejecución. La primera exigencia se consigue mediante la uniformidad de las cláusulas y contratos de formularios impresos; la segunda mediante los asientos de contabilidad".

Esto lo vimos cuando estudiábamos las actividades del B.I.R.D. (4). Pues bien, si ahora apuntamos que las actividades propias de estas enti-

- - - - -

(1).- Garrigues, id., p. 41. Para lo que a continuación digamos verlo en esta obra, pp. ss.

(2).- supra p. 130.

(3).- Jessup, "Modernization of the law of international contractual agreements", p. 391.

(4).- Supra p. 128 y ss.

dades ya sean internas o internacionales que denominamos Bancos, son las de facilitar dinero pero sin funcionar "como medio de cambio ni como medida de valor, sino como una cosa corporal mueble sometida al tratamiento jurídico propio de las deudas pecuniarias", habremos señalado que los contratos de préstamo son los más repetidos, y que de su estudio dentro de las organizaciones internacionales, es de lo que seguidamente nos ocuparemos.

3.- Especial consideración dentro de las actividades del Banco Internacional para la Reconstrucción y el Fomento.

Punto de partida de esta cuestión, puede ser la determinación de la personalidad del sujeto que contrata con una organización internacional. Pero aquí conviene precisar dos cosas: la primera, es que existen acuerdos entre secretariados de tales organizaciones (acuerdos puramente técnicos o administrativos, por ejemplo los que regulan la situación del personal dentro de las mismas) que difícilmente pueden ser calificados de acuerdos internacionales y mucho menos de verdaderos tratados; la segunda, supondría la determinación del alcance exacto de ciertos celebrados entre una organización internacional y un Estado, tales como la utilización por parte de estos servicios que desempeña la organización.

Desde este último punto de vista, los acuerdos de préstamo y los de garantía que lleva a cabo el B.I.R.D., presentan unos aspectos interesantes y difíciles de solucionar. Y es que, como dice Reuter, en lo que respecta a los contratos de préstamo y de garantía existen obstáculos de naturaleza política, ya que técnica no ofrecen ninguna, en que sean sometidos directamente por las partes al derecho internacional. "Hacerlo así obligaría a los Estados a cumplir sus compromisos más escrupulosamente". Por otra parte, en cuanto estos organismos financieros tienen relación directa con individuos o personas colectivas que se desenvuelven dentro de un ordenamiento jurídico propio de un Estado, "quieren sustraer el acuerdo a los riesgos de un derecho nacional (internacionalización del contrato), una acción semejante descarta el recurso a todo órgano estatal y encaja perfectamente dentro del marco de un arbitraje privado, siempre que no de lugar a ambigüedad alguna"(1).

Antes de la aparición de estos organismos financieros internacionales, Jeze escribe un trabajo sobre la garantía de los empréstitos entre Estados, al final del cual nos ofrece estas conclusiones:

- a) La garantía personal está en vías de desaparición.
- b) Las garantías reales se desarrollan.

- - - - -

(1).- Reuter, "Droit International Public", p. 47, edición española.



- c) Las garantías reales se acompañan de un control internacional.
- d) El control internacional tiende a ser asumido en Europa por la SDN, en América por los Estados Unidos. (Hoy diríamos, de una manera general por la O.N.U., y concretamente por los organismos financieros, especialmente por el B.I.R.D.).
- e) El control es ejercido no solamente en interés de los acreedores, sino también de los Estados deudores (1).

Esta evolución que nos señala Jeze, hoy en día ha sido recogido en el Loan Regulation nº 3, al cual antes aludimos (2), viene a establecer lo que a continuación indicamos.

Los derechos y obligaciones del B.I.R.D. y los prestatarios a tenor de un contraste de préstamo, serán válidas y obligatorias conforme a los términos del mismo, no obstante toda disposición en contrario del derecho de cualquier Estado o de una subdivisión política o administrativa. De igual modo, ni el B.I.R.D. ni el prestatario tendrán facultades para hacer valer, en una instancia eventual prevista en el cuadro del presente Artículo, que una disposición del presente reglamento, del contrato o de las obligaciones, no es válida u obligatoria, a tenor de una disposición del Estatuto del B.I.R.D. o por cualquier otra razón.

Cuando el acuerdo de préstamo es concluido con un Estado miembro de la Organización, la determinación de la personalidad del contrato, no ofrece la menor duda en lo que respecta a la calificación jurídica del acuerdo, su naturaleza y el régimen jurídico aplicable. Será el derecho internacional o el derecho interno según lo hayan acordado las partes. Este elemento volitivo es el que mejor determina la naturaleza del acuerdo. A su lado o independientemente de él, caben las más variadas circunstancias que contribuyan a determinar esa naturaleza, parecer este de Visscher que no ofrece duda alguna para ser aceptado (3). Pero creemos que debe ser más estimada la voluntad de las partes que las otras posibles razones que contribuyan a esa determinación (4). Así, por ejemplo, en el acuerdo de préstamo concluido entre el B.I.R.D. y Suiza (5), los documentos que recogen esta operación financiera reflejan la personalidad internacional de las partes y su voluntad de llevarlo a cabo dentro

- - - - -

(1).- Jeze, "La garantie des emprunts publics d'Etat", p. 234.

(2).- supra p. 131

(3).- Visscher, de, "Coutume et traité en droit international public", - p. 121.

(4).- En el mismo sentido Brandon, ob. cit., p. 56. Lauterpacht, "Private law sources and analogies of international law", p. 156. Schwarzenberger, ob. cit., p. 140. Lauterpacht, A/CN.4/63, p. 39. Fitzmaurice, A/CN.4/101, p. 110.

(5).- supra p. 131.

del ordenamiento jurídico internacional, situación ésta que permite calificarle de verdadero tratado, lo cual no ofrece la menor duda en cuanto Suiza lo somete a ratificación a tenor de lo indicado en sus leyes constitucionales (1).

Por otra parte en los acuerdos de préstamo concluidos entre el B.I.R.D. y los Estados miembros, éstos aparecen como usuarios de un servicio que lleva a cabo la Organización (2). En estas circunstancias el Estado en cuestión está actuando dentro del marco propio del B.I.R.D., pero esto no significa que todas estas actuaciones sean contratos privados celebrados entre sujetos de derecho internacional. Además, en las constituciones de estas organizaciones financieras, y del mismo modo en las económicas, se emplea el término contrato para ciertas relaciones lo cual supone evidentemente, que pueden concluirlos, pero del mismo modo, cuando hablan de tratar, no creemos que sea lo más correcto interpretarlo como una alusión a un contrato, sino más bien un acuerdo. El Artículo IV del Estatuto del B.I.R.D. (3) habla de "concertar arreglos con el asociado de que se trate" (sección 4ª) y del poder de tratar (sección 8ª), expresiones que parecen tener este significado.

Hablar de contratos resulta francamente difícil en estas circunstancias. Fué alegado por la parte francesa delante del T.I.J. con motivo de unas controversias surgidas respecto unos préstamos entre Noruega y Francia, señalando que los préstamos internacionales son "contratos internacionales" gobernados por ciertas reglas de derecho internacional (4). Esto no es muy fácil de admitir; creemos que el término contrato viene a expresar relaciones dentro de un derecho privado. En el caso de los préstamos concedidos por el B.I.R.D. a Estados miembros, resulta muy dudoso el poder hablar de contratos. Tal posibilidad cabe en el caso de que el Estado parte en el mismo actúe como persona privada a semejanza de otros entes de igual naturaleza que viven dentro de su ordenamiento jurídico, pero sin deberse hablar en ningún momento de "contratos internacionales gobernados por reglas de derecho internacional", expresión ésta, totalmente contradictoria.

La cláusula relativa al derecho aplicable, no distingue entre las variadas obligaciones que puedan aparecer en el acuerdo. El derecho es creado por el B.I.R.D. sin confundirse en ningún momento con el derecho interno de Estado alguno, ni con el derecho internacional general, lo cual no quiere decir que este derecho creado por el B.I.R.D. no distinga

(1).- Reuter, supra p. 144.

(2).- Salmon, "La rôle des organisations internationales en matière de prêts et d'emprunts", p. 142.

(3).- supra p. 42.

(4).- T.I.J., Reports 1957, p. 9.



la personalidad del sujeto con el que se relaciona. Sobre relaciones interestatales, el T.P.J.I., con motivo del caso de las Comunidades Greco-búlgaras, dijo que "es generalmente aceptado el principio de derecho internacional que en las relaciones entre Poderes que son Partes contratantes en un tratado, las referencias al derecho municipal, no pueden prevaler sobre las del tratado" (1). ¿Qué consecuencias pueden deducirse de este parecer del T.P.J.I.? Evidentemente que el término contrato rara vez puede designar el contenido de una relación entre el B.I.R.D. y otros sujetos de derecho internacional. Al mismo tiempo y dado que tampoco es adecuada la expresión de tratado para designar estas relaciones en cuanto, su utilización debe ser reservada para designar aquellas que se realizan de acuerdo con las formalidades exigidas por los textos constitutivos de una y otra parte, hemos de admitir que la correcta expresión a utilizar debe ser la más amplia de acuerdo.

Respecto de las relaciones entre el B.I.R.D. y entidades no gubernamentales, "se trata de un acuerdo entre un sujeto de derecho internacional y una entidad que no posee esa cualidad, no siendo ciertamente un acuerdo regido por el derecho internacional" (2). En cuanto la entidad privada posee una esfera de competencias dentro de un determinado ordenamiento, de la cual participa el B.I.R.D., en cuanto según el Artículo VII tendrá la capacidad necesaria para ello, las relaciones que se establezcan son verdaderos contratos de naturaleza esencialmente bancaria con lo que la misma presupone. Al lado de estas condiciones y debido a ciertas circunstancias tanto personales como especiales, viene hablándose de la "internacionalización del contrato" (3), pero siempre partiendo de este supuesto y no como era considerado por la parte francesa delante del T.I.J. que antes hemos aludido, y a la cual nos hemos referido (4).

Estas son en definitiva y a grandes rasgos, lo que debe suponer un tratado, un acuerdo y un contrato, dentro de las actividades del B.I.R.D. y la posibilidad de utilización dentro de las relaciones de otras organizaciones internacionales.

- - - - -

(1).- T.P.J.I., Series B, Nº 17, p. 32.

(2).- Aron Broches, ob. cit., p. 351.

(3).- Reuter, "Droit International Public", p. 47. Broches, p. 352.

(4).- supra p. 144.

## CONCLUSION

A lo largo de este trabajo hemos dirigido nuestra atención a tres - puntos:

Primero. Tratar de encontrar a través de sus textos constitutivos y - de su actuación, la existencia o no de notas que permitan atribuir a estas organizaciones internacionales la capacidad necesaria para atender a los fines que determinaron su nacimiento.

Segundo. Teniendo en cuenta la importancia que la economía tiene en - nuestros días y la concepción fáustica del dinero en al que nos desenvol vemos, señalar el alcance y la importancia de las organizaciones interna cionales que especialmente se dedican a fomentar el bienestar y la coope ración económica internacional.

Tercero. En cuanto que el medio normal de estas relaciones entre suje tos internacionales dotados de la suficiente personalidad para ello, al darse la circunstancia de que los mismos pueden actuar en un doble plano, uno interno en cuanto regulan las relaciones con sus miembros, y otro in ternacional, en cuanto celebran acuerdos con terceros Estados u organiza ciones internacionales, y la posibilidad de según actúen en uno u otro - campo, determinar la ley aplicable a tales actuaciones.

Estas han sido las cuestiones que hemos ido viendo. Las respuestas, expuestas con más o menos nitidez, vienen a concretarse en los siguien-- tes términos:

Primera. La personalidad jurídica internacional de estas organizacio nes es un p r i u s lógico de su existencia, pero sin querer esto sig nificar en ningún momento que todas las organizaciones posean el mismo - grado de capacidad, consecuencia natural de esa personalidad. Que al la do de organizaciones que poseen una personalidad de lo más evolucionada, que se manifiesta principalmente en las organizaciones financieras y en las Comunidades europeas, otras están en un evidente retraso respecto el actual momento institucional.

Segunda. En cuanto la economía es una disciplina eminentemente técni ca, a cuyo lado pudiéramos decir que el aspecto político de toda relación interestatal es mucho más atenuado, nada tiene de extraño que sean estas organizaciones las que nos presenten la más perfecta de las realizaciones institucionales y las que ofrezcan la base más segura para un mejor enten dimiento entre los Estados, todo ello, sin duda alguna, para el mejor man tenimiento de una verdadera paz mundial, con la posibilidad de a través de su cauce, llegar a un verdadero federalismo a escala mundial, que sin olvidar los aspectos típicamente nacionales de cada uno de sus Estados - miembros, sería el mayor logro de la Comunidad internacional.

Tercera. Que la utilización del término tratado debe reservarse para aquellos acuerdos realizados por sujetos internacionales, con una manifiesta voluntad por parte de los mismos de actuar dentro del ordenamiento jurídico internacional y ajustándose a las formalidades prescritas - para tales relaciones, debiéndose de reservar la expresión más imprecisa de acuerdo internacional para aquellas relaciones que no revistan el carácter de la anterior. Por otra parte, que el término contrato viene a calificar las relaciones de estos sujetos con cualquier ente de uno u otro ordenamiento sin sujetarse al ordenamiento jurídico internacional por ninguna de las partes y en las que no se manifiesta el rango superior que sin duda alguna poseen las organizaciones internacionales sobre los demás sujetos, tanto estatales como individuales o, en otras palabras, un acuerdo de voluntades sometido a una ley nacional o a lo que estipulen las partes dentro de la libertad de contratación que otorgan los ordenamientos nacionales, pero, en ningún momento se puede emplear la expresión de contrato para calificar las relaciones que en lo más mínimo actúen por encima de esos ordenamientos jurídicos internos.

